

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **EVA CATALINA VALENCIA CANELOS**, C.I. 1711283786, autor del trabajo de graduación intitulado: **“Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria: Un análisis del debate político durante su aprobación y posterior reforma”**, previa a la obtención del grado académico de **LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA CON MENCION EN DESARROLLO** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 8 de ABRIL del 2014



EVA CATALINA VALENCIA CANELOS

C.I. 1711283786

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE SOCIOLOGIA Y CIENCIAS POLÍTICAS

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIATURA
EN SOCIOLOGÍA CON MENCIÓN EN DESARROLLO

“LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DE SOBERANÍA ALIMENTARIA: UN
ANÁLISIS DEL DEBATE POLÍTICO DURANTE SU APROBACIÓN Y
POSTERIOR REFORMA”

EVA VALENCIA CANELOS

DIRECTOR: FERNANDO GUERRERO

QUITO, 2014

Índice	Páginas
Introducción	4
 Capítulo 1	
1.1 Enfoque teórico para el análisis del debate político durante la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria y su reforma.	7
1.2 Aproximación teórica al concepto ‘soberanía alimentaria’.	13
1.3 Revisión del estado del debate sobre soberanía alimentaria en el Ecuador.	19
 Capítulo 2	
2.1 Aportes y alcances de la Constitución de Montecristi.	25
2.2 Aprobación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria: el papel de la Asamblea y el veto del Ejecutivo.	28
2.3 Revisión de los procesos que condujeron a la reforma de la Ley.	30
2.4 Las actuales limitaciones en la aplicación efectiva de la Ley vigente.	32
 Capítulo 3	
3.2 Momentos claves durante los procesos de aprobación y reforma de la Ley: análisis de la coyuntura, del debate y de las posturas políticas.	36
3.2.1 Los ‘tira y afloja’ de la Constituyente de Montecristi.	37
3.2.2 El debate de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria: un proceso estéril y contrarreloj.	43
3.2.3 La reforma a la Ley: un tema de institucionalidad y poder.	55

Capítulo 4

4.1 Expectativas y escenarios bajo la nueva legislación: contradicciones entre políticas estatales y los lineamientos de la soberanía alimentaria.	60
4.1.1 Los Planes del Buen Vivir y la soberanía alimentaria.	61
4.1.2 El cambio de la matriz productiva vs. la ofertada ‘revolución agraria’.	64
4.1.3 La prohibición de transgénicos y el ‘ecologismo infantil’.	66
4.1.4 El Código de la Producción y la consolidación del modelo agroexportador.	67

Capítulo 5

Reflexiones finales	68
---------------------	----

Bibliografía	72
---------------------	----

Introducción

Han transcurrido más de cinco años desde que la Constitución de Montecristi fuera aprobada vía referendo popular y entrara por tanto en vigencia. Si bien desde entonces han sido múltiples los cambios experimentados en la estructura del Estado ecuatoriano, su institucionalidad y su normativa legal, existe un ámbito -no el único- que permanece en ‘letra muerta’: la soberanía alimentaria.

Vinculada directamente al desarrollo agrícola y al modelo económico-productivo, la soberanía alimentaria apareció como un concepto vanguardista dentro de la nueva Constitución. En la región, eran entonces pocos los países que habían debatido y aprobado una normativa relacionada con esta temática; la discusión estaba limitada a las organizaciones campesinas e indígenas y a las organizaciones no gubernamentales.

La Constitución elaborada en Montecristi delineó una serie de principios para la aplicación de la soberanía alimentaria y dispuso la elaboración de una ley que diera paso a su implementación. Un sinnúmero de intereses y posiciones políticas se hicieron evidentes durante el debate político y el proceso de aprobación de dicho cuerpo legal y una reforma posterior que introdujo cambios relacionados sobre todo con los órganos que intervendrían en su aplicación.

El producto final fue una Ley que esquivó el tratamiento de los temas cruciales, que se limitó a perfilar de modo general un ‘régimen de soberanía alimentaria’ y que entregó a un grupo de representación ciudadana, dependiente del Ejecutivo, la tarea de elaborar un conjunto de leyes que permitiera la aplicación efectiva del nuevo principio.

Más que vencidos los plazos, ninguna de estas leyes ha sido aprobada y la soberanía alimentaria sigue siendo un concepto ‘progresista’ que reposa en la Constitución; también lo sigue siendo, por tanto, el modelo agrario basado en la equidad de la distribución de los distintos recursos productivos y en una economía ‘solidaria’ que recupere el papel de las pequeñas y medianas unidades productivas de campesinos e indígenas -parafraseando lo aprobado en Montecristi-.

Revisar y analizar cuáles han sido las posiciones e intereses que han jugado durante todo este proceso permite, sin duda, entender el contenido final de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, su reforma, las trabas que han experimentado el debate y

aprobación de las leyes conexas, y el estancamiento legislativo en el que hasta ahora se encuentra el tema.

Nos permite también concluir que la discusión sobre los alcances de la soberanía alimentaria no está cerrada en el Ecuador, que los actores e instituciones involucradas todavía procesan muchos de los lineamientos e implicaciones, que hay limitaciones conceptuales y que el mismo Estado no ha definido con claridad el camino que adoptará más allá del texto constitucional.

La presente disertación propone, por tanto, analizar la coyuntura y el debate político en los que se produjo la aprobación de dicha Ley y su reforma con el objetivo fundamental de hacer evidentes esos intereses y esas posturas, la correlación de fuerzas de los distintos actores políticos, y el papel gravitante del Ejecutivo -como si fuera el ojo del ‘gran hermano’- en la resolución de cada coyuntura relacionada con la problemática.

Esta revisión analítica de lo ocurrido con la soberanía alimentaria desde su inclusión en el texto constitucional seguirá un orden cronológico y utilizará como fuentes los artículos publicados por la prensa escrita -donde se registran discursos y debates-, editoriales sobre el tema, artículos de analistas y expertos, estudios y análisis de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.

Para el análisis se utilizarán como guía teórica las ‘nociones’ de acción, contexto, poder e ideología propuestas por Teun A. Van Dijk (Países Bajos, 1943), cuyo aporte se centra en el análisis de los discursos como interacción social.

En un primer capítulo, se revisará en detalle el enfoque propuesto por Van Dijk, se efectuará una aproximación teórica al concepto de soberanía alimentaria y una revisión de cómo ha evolucionado su debate dentro del país.

Luego, en un segundo capítulo, esta disertación pasará revista a los avances que introdujo la Constitución de Montecristi en la materia que nos convoca, al proceso de aprobación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria y su reforma, al papel que cumplieron el entonces llamado ‘Congresillo’, la Asamblea Nacional y el Ejecutivo, y a las actuales limitaciones en su aplicación efectiva.

El capítulo tres se centrará en el análisis propuesto como tema de esta disertación. Y para ello se han identificado tres momentos claves: Los ‘tira y afloja’ de la Asamblea Constituyente de Montecristi; El debate de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía

Alimentaria: un proceso estéril y contrarreloj; La reforma a la Ley: un tema de institucionalidad y poder.

A lo largo de la reconstrucción y análisis de cada uno de estos momentos, de la identificación de los actores que participaron en esas coyunturas y de su rol en el debate político se hará uso de los conceptos y ‘nociones’ planteadas por Van Dijk.

Finalmente, en el cuarto capítulo se hará un acercamiento a las expectativas y a los escenarios que surgen con la legislación vigente y la actual coyuntura; y se identificarán cuatro temáticas que reflejan las contradicciones entre las políticas estatales que aplica el gobierno de Rafael Correa y los lineamientos de la soberanía alimentaria.

CAPÍTULO 1

1.1 Enfoque teórico para el análisis del debate político durante la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria y su reforma.

La presente disertación propone un acercamiento a las posiciones e intereses que han marcado el debate y aprobación de la actual Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria y su posterior reforma. Para lograrlo, pretende analizar el debate político que se registró durante este proceso a partir de las notas periodísticas publicadas por varios medios de comunicación y de varios artículos de expertos y analistas.

El enfoque propuesto por Teun A. van Dijk (Países Bajos, 1943), teórico social que mira al discurso como una manera de interacción en la sociedad y que estudia al discurso como acción, nos servirá de guía para el análisis.

Antes de revisar en detalle el aporte de Van Dijk, es necesario mencionar que la visión del discurso -como una manera de hacer política- se remonta a la época de filósofos como Descartes o Aristóteles.

El primero definió, por ejemplo, a los seres humanos como animales esencialmente lingüísticos. Y Aristóteles formuló la famosa definición de los seres humanos como animales políticos. Ambas visiones se implican mutuamente: “no se puede hacer política sin el lenguaje, y es probable que el uso del lenguaje en la constitución de los grupos sociales lleve a lo que denominamos “política” en un sentido amplio”¹.

Los autores de la última cita textual -Chilton y Schäffner- sostienen que alrededor del interés que ha despertado el análisis de los discursos políticos a lo largo de la historia se han planteado varios acercamientos teóricos; algunos de éstos, mencionados en su texto ‘Discurso y Política’, se enumeran a continuación:

1. El francés Michel Foucault, en la década de los años 80, trabajó con una noción de ‘discurso’ que, a pesar de incluir las prácticas lingüísticas, no suministraba descripciones lingüísticas precisas.

¹ Paul Chilton y Christina Schäffner. Discurso y política. Barcelona (España), Ediciones Gedisa, 2000. Página 297.

2. En la obra de Jacques Derrida, si bien lo que se conceptualiza como ‘texto’ es fundamental, no se utiliza el marco teórico de la lingüística. Lo que caracteriza a estos aportes y a los que siguieron esta tendencia es la postura de que tanto los términos del debate político como los procesos políticos mismos están constituidos por textos y habla; y son comunicados por esos medios.
3. También hay enfoques derivados de la psicología social, que intentan demostrar los aspectos no racionales y no explícitos del comportamiento político. Chilton y Schäffner destacan los aportes de Harold Lasswell, quien enfocó su trabajo en las “funciones” políticas del lenguaje, y de algunos científicos políticos que -en las décadas de 1960 y 1970- efectuaron descripciones empíricas de los comportamientos verbales políticos (concebían la comunicación como un simple proceso de codificación-descodificación).
4. El enfoque lingüista comparte -desde algunos de sus representantes- la noción de que las realidades políticas se construyen en el discurso y por medio de él. Aunque el interés central de estos enfoques está en el desarrollo de métodos minuciosos de análisis lingüístico, fueron sumando conceptos más relacionados con una variedad de asuntos y fenómenos políticos.
5. En el entorno alemán, por ejemplo, hubo un desplazamiento desde un análisis lingüístico centrado en las palabras hacia un análisis comunicativo orientado al texto y la acción; se planteó la necesidad de analizar el uso estratégico de palabras políticas para conseguir determinados objetivos políticos.
6. Entre los enfoques angloparlantes, se desarrollaron modelos teóricos que permitieron vincular la forma lingüística a la actividad social y, por lo tanto, a la política. Las herramientas utilizadas fueron muy variadas y tomaron, por ejemplo, elementos de la teoría de actos de habla, de los significados implícitos, de la lingüística cognitiva, del análisis de la conversación y del análisis textual europeo desarrollado precisamente por Van Dijk.

Para Van Dijk, el lenguaje es en realidad una forma de acción. Siguiendo su postura, se entenderá al discurso no solamente como una estructura con implicaciones semánticas, estilísticas o retóricas, sino sobre todo -según lo plantea el autor- como “un fenómeno práctico, social y cultural”.

Las personas, sostiene Van Dijk, llevan a cabo acciones de índole política o social cuando utilizan textos o hablan; se trata de una interacción que está, a su vez, enclavada en diversos contextos sociales y culturales, tales como reuniones informales o encuentros institucionales.

El análisis del contexto se puede volver más o menos complejo dependiendo de lo que el autor llama los parámetros contextuales. En el caso de un contexto informal, como una conversación entre amigos, habrá pocos parámetros que tomar en cuenta mientras en un contexto institucional, como el parlamentario, se deberán tomar en cuenta “múltiples propiedades relevantes de la situación sociocultural” que, finalmente, se manifiestan en el discurso.

En el caso que nos preocupa, la interacción social está enclavada en los debates que a nivel nacional y en diferentes espacios se registraron durante la discusión del marco legal sobre soberanía alimentaria y su aprobación. Un contexto social en el que pesan “las realizaciones estratégicas de los usuarios del lenguaje en acción”².

“Las historias y los argumentos no sólo tienen estructuras abstractas e involucran procesos y representaciones mentales (como conocimientos), sino que son, al mismo tiempo, una dimensión de los actos comunicativos de narración y argumentación realizados por usuarios reales del lenguaje en situaciones reales” sostiene Van Dijk.

Dichos usuarios actúan, por tanto, como miembros de categorías sociales, grupos, profesiones, organizaciones, comunidades o culturas y, al hacerlo, construyen y exhiben activamente una serie de roles e identidades sociales y culturales, en complejas combinaciones. Los usuarios, en este caso, son los asambleístas, los líderes de las organizaciones sociales, los miembros del Gobierno, los empresarios... que actúan además -a través del discurso y al adoptar una determinada posición- como miembros de determinados partidos, movimientos o agrupaciones políticas.

Bajo los conceptos arriba desarrollados, existen cuatro ‘nociones’ fundamentales – desarrolladas por Van Dijk- para establecer los vínculos entre el discurso y la sociedad, y desde las cuales se puede efectuar un análisis político: acción, contexto, poder e ideología.

² Teun A. van Dijk. El discurso como interacción social. Barcelona (España), Ediciones Gedisa, 2000. Página 22.

Estas cuatro ‘nociones’ estarán presentes implícitamente en la narrativa y análisis que esta disertación hace de las coyunturas y debates que se registraron en distintos medios - publicaciones, compendios, editoriales, notas de prensa- durante el tratamiento de la Ley de Soberanía Alimentaria y su reforma.

A continuación revisamos con detenimiento dichas ‘nociones’:

1. **La acción.** Es una noción que reconoce el discurso como una actividad humana, controlada, intencional y con un propósito³; y aunque esas acciones, según Van Dijk, pueden tener propiedades muy diferentes, todas son actos comunicativos. Las intenciones y los propósitos de un discurso se vuelven socialmente relevantes porque se manifiestan como actividad social y porque son otros los que hacen dicha interpretación.

Como ocurre con toda acción social, advierte sin embargo el teórico, el hablante puede hacer con el discurso muchas cosas de las que no necesariamente se percató, que están fuera de su control y que ocurren porque otros lo interpretan de determinada manera. Por ello, concluye, las intenciones y propósitos de un discurso tienen un alcance variable: algunas son absolutamente intencionales y tienen un claro propósito; otras lo son menos y dependerán de la interpretación que efectúan quienes lo escuchan.

2. **El contexto**, una línea de análisis crucial dentro del enfoque seleccionado, se entiende como la estructura de aquellas propiedades de la situación social que son sistemáticamente -es decir, no casualmente- relevantes para el discurso⁴. Entre dichas propiedades, están: el género, la edad, la clase social, la educación, la posición social, la filiación étnica y la profesión de los participantes; ser amigo o enemigo, tener poder o no poseerlo, ser dominante o dominado.

No todas estas propiedades son relevantes o deben formar parte del contexto, sostiene Van Dijk; sólo aquellas que pueden influenciar la producción o interpretación del texto y del habla. Es en base a esta postura que definimos, ya en el análisis mismo, cuáles de estas propiedades son cruciales y contribuyen a la interpretación o comprensión de esas intervenciones públicas.

³ Ibid. Página 29.

⁴ Teun A. van Dijk. El discurso como interacción social. Barcelona (España), Ediciones Gedisa, 2000. Página 33.

A estas propiedades relevantes de los participantes -que, según Van Dijk contribuyen a explicar y entender los discursos- se suma, como parte de ese contexto, la atribución de intenciones, planes o propósitos a los hablantes.

Esta racionalidad o funcionalidad del discurso puede encontrarse en estructuras sociales y culturales; y por ello, según el científico social, es importante tomar en cuenta el contexto local -espacio/tiempo- y el contexto global o social.

Para esta disertación, los últimos dos aspectos resultan fundamentales, pues los debates que se registraron durante el trámite y la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria y su posterior reforma se circunscriben en un espacio/tiempo cuyas características políticas y socio-económicas son claves. La realidad y las coyunturas que en esos años vivía el país -además del contexto global- contribuyen a entender las posiciones políticas y obviamente el articulado final de los paquetes legales.

Un matiz que introduce Van Dijk y que es útil al momento de mirar los contextos: “Los contextos, al igual que el discurso, no son objetivos, en el sentido de que están constituidos por hechos sociales que no todos los participantes interpretan y consideran relevantes de la misma manera. Son interpretados o contruidos, y estratégica y continuamente producidos, como hechos relevantes por y para los participantes (...) Desde una perspectiva más cognitiva, podríamos decir que los contextos son construcciones mentales (con una base social)”.

3. Finalmente, el teórico propone una visión del **poder y de la ideología** aplicable al análisis propuesto. “El discurso no es únicamente un medio para la realización del poder, como lo son otras acciones de los poderosos, sino también y al mismo tiempo un recurso de poder (...); el acceso preferencial al discurso público es un recurso vital de poder”.

Mientras tanto, las ideologías son vistas por Van Dijk como “autodefiniciones compartidas grupalmente que permiten que sus miembros coordinen sus prácticas sociales en relación con otros grupos”. Son, en sí mismas, tanto sistemas sociales -ya que son compartidas por grupos-, como representaciones mentales; “metafóricamente hablando, las ideologías son “gramáticas” de las prácticas sociales específicas de un grupo.

El discurso, desde un punto de vista general, se convierte por tanto en el medio por el cual las ideologías se comunican de un modo persuasivo en la sociedad y, de ese modo, ayuda a reproducir el poder y la dominación de grupos o clases específicas.

Esas autodefiniciones que configuran la ideología están compuestas –según este enfoque- por criterios de pertenencia y acceso al grupo, acciones típicas y objetivos, normas y valores, la posición social en relación con otros grupos y los recursos sociales especiales del grupo.

Por ello, “a través de las estructuras discursivas en todos los niveles, podemos esperar encontrar el énfasis en *nuestras* buenas cosas y en *sus* malas cosas, y, recíprocamente, la negación o atenuación de *nuestras* malas cosas y de *sus* buenas cosas”⁵.

Si los grupos piensan por medio de sus miembros, concluye Van Dijk, “estamos en condiciones de relacionar indirectamente las ideologías sociales con las prácticas individuales de los miembros de un grupo, incluyendo el discurso”.

Vale la pena también tomar en cuenta dos consideraciones adicionales desarrolladas por Chilton y Schäffner en su texto “Discurso y Política”:

1. Lo que debe considerarse como político. Aunque la respuesta a este dilema es fundamentalmente un asunto subjetivo, lo político -sostienen los autores- son aquellas acciones (lingüísticas o no) que involucran el poder o su opuesto, la resistencia⁶.
2. Los múltiples actos llevados a cabo mediante el lenguaje (es decir, mediante el discurso) cumplen diversas “funciones estratégicas”; no sólo políticas sino también heurísticas (para resolver problemas), lúdicas, informativas.

Esta noción, consideran los teóricos, “les permite a los analistas del texto y del habla concentrarse en aquellos elementos que contribuyen a los fenómenos que las personas consideran intuitivamente como “políticos”, y obviar otras funciones”⁷.

⁵ Teun A. van Dijk. El discurso como interacción social. Barcelona (España), Ediciones Gedisa, 2000. Página 61.

⁶ Paul Chilton y Christina Schäffner. Discurso y política. Barcelona (España), Ediciones Gedisa, 2000. Página 304.

⁷ Ibid. Página 305.

Para identificar cuáles son los discursos con fines políticos, Chilton y Schäffner proponen cuatro ‘funciones estratégicas’. La primera de ellas es la **coerción** y está relacionada con las sanciones (órdenes, leyes, edictos) que justifican o explican los actos de habla. Por ejemplo, los actores políticos pueden actuar coercitivamente mediante el discurso cuando disponen la prioridad de los temas que incluyen en su alocución o cuando hacen una selección de aquellos que abordarán.

La **resistencia, oposición y protesta** es la segunda ‘función estratégica’ y se refiere a las formas específicas del discurso que son características de los que carecen de poder, que utilizan además medios de difusión particulares. Una forma específica utilizada en nuestro país sería, por ejemplo, el grafiti o los panfletos.

Los **encubrimientos** es la tercera función: a través de los discursos se establece un control cuantitativo o cualitativo de la información para ejercer control político; los hablantes políticos pueden utilizar la estrategia del secreto para impedir, sostienen los autores, que la gente reciba información; y en el caso inverso puede darse la censura, que impide a las personas o a los grupos brindar información.

La cuarta ‘función estratégica’ planteada por Chilton y Schäffner es la **legitimación y deslegitimación**, estrechamente relacionada con la coerción.

A través de técnicas del lenguaje, los actores políticos ejercen su derecho a ser obedecidos; y lo hacen de manera explícita o implícita. Entre dichas técnicas está, por ejemplo, la autopercepción positiva, el alarde de los propios logros o la proyección de un liderazgo carismático; y por el lado de la deslegitimación, está la presentación negativa de los otros, de aquellos que son mirados como enemigos.

1.2 Aproximación teórica al concepto ‘soberanía alimentaria’

Ante las serias limitaciones de las políticas socio-económicas tradicionales para enfrentar exitosamente las alarmantes cifras de pobreza, hambre y desnutrición en la mayoría de los países en vías de desarrollo, organizaciones sociales y no gubernamentales en distintos niveles empezaron a dialogar desde mediados de los años 90 sobre la posibilidad de abordar el tema desde una nueva óptica.

Uno de los primeros espacios en los que se empezaron a revisar las políticas que desde el neoliberalismo pretendían atacar la pobreza y las dificultades de un acceso equitativo a los recursos -sobre todo a los alimentos- fue la Vía Campesina. El movimiento campesino global, conformado en 1993 por pequeños y medianos campesinos de América, Asia y Europa, propuso el concepto de ‘soberanía alimentaria’ a principios de la década de los 90, con el objetivo de animar a organizaciones no gubernamentales (ONGs) y a organizaciones de la sociedad civil (OSCs) a discutir y fomentar alternativas de políticas⁸.

Si se trataba de una manera distinta de mirar la realidad, la ‘soberanía alimentaria’ debía entonces incluir las necesidades y puntos de vista de quienes hasta entonces habían sido excluidos de los enfoques de política económico-productiva y alimentaria; es decir, los campesinos, los pequeños productores, los pescadores artesanales, sobre quienes pesa la tarea de abastecer de alimentos a gran parte de nuestras sociedades actuales.

La Vía Campesina plantea, entonces, que la “alimentación es un derecho humano que solamente puede ser cumplido donde la soberanía alimentaria es garantizada”⁹, y entre las acciones para alcanzar este ideal propone la defensa del campesino –incluida una reapropiación del término-, el acercamiento de productores y consumidores para la toma de decisiones en el ámbito alimentario y la búsqueda de mecanismos para proteger a los agricultores y productores del ‘dumping’ y las distorsiones del mercado.

El debate llegó a las Naciones Unidas en 1996, pero con una visión más limitada. El organismo empezó a discutir sobre la ‘seguridad alimentaria’, definiéndola como el derecho de las personas a acceder a los alimentos, pero sin especificar la procedencia de los mismos, su calidad o su relevancia cultural¹⁰; las dimensiones de la ‘seguridad alimentaria’ son: disponibilidad, acceso y estabilidad¹¹.

⁸ Michael Windfuhr y Jennie Jonsén. Soberanía Alimentaria: hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. Gran Bretaña, FIAN-Internacional (Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse), 2005. Página 1.

⁹ Michael Pimbert. Soberanía Alimentaria; reivindicando los sistemas alimentarios autónomos. Londres, IIED, 2008.

¹⁰ Javier Carrera. Soberanías (artículo titulado “La soberanía alimentaria en la Constitución”). Quito, compilado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, Ediciones Abya-Yala, 2010. Página 76.

¹¹ FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). Situación alimentaria en América Latina y el Caribe; Observatorio del Hambre. Santiago (Chile), mayo/junio 2008. Página 5.

En dicho debate no se cuestionaban, además, los modelos económicos o productivos vigentes, que se basan en el extractivismo y en la apropiación del mercado mundial de alimentos en manos de unas pocas corporaciones transnacionales, y que se encuentran entre las razones de la inequidad en el acceso a los recursos.

“Ambos conceptos –seguridad y soberanía alimentarias- tienen en común el objetivo de lograr que toda la población de un país esté bien nutrida, para lo cual debe poder acceder en todo momento a los alimentos necesarios, pero discrepan en el cómo. El primer concepto no implica necesariamente un apoyo a la producción doméstica de alimentos, pues éstos podrían ser importados, y se lograría la ‘seguridad alimentaria’ si es que todos pueden acceder a ellos; (...) el segundo concepto reclama, sobre todo, el derecho de los estados a definir con autonomía su política alimentaria y agraria, la necesidad de asegurar la satisfacción de la demanda interna de alimentos con producción nacional y el papel protagónico de los campesinos en la producción de alimentos”¹².

Dentro de este debate, no es posible ignorar además que el problema que se vive en muchos países es que la producción agroalimentaria es manejada como si se tratase de exportar minerales o hidrocarburos y, por lo tanto, se pone énfasis en la explotación agroindustrial volcada esencialmente al comercio internacional¹³.

En la Declaración de Roma, suscrita tras la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, se hizo también un llamado a reducir hasta la mitad el número de personas que padecen hambre hasta el 2015; y el propósito se convirtió luego en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, las organizaciones sociales y campesinas -que han seguido construyendo el concepto de ‘soberanía alimentaria’- han criticado que en dichas posturas más ‘oficialistas’ persistían los enfoques tradicionales.

Desde entonces, y a lo largo de ya casi dos décadas, el concepto de ‘soberanía alimentaria’ ha ido enriqueciéndose, tomando forma y adquiriendo matices -según el origen del aporte- en múltiples foros, encuentros o convenciones. No se trata todavía de una categoría cerrada aun cuando, a nivel político, ciertos países -Ecuador es uno de los pioneros- intentan introducirla dentro de sus leyes o constituciones.

¹² Fernando Eguren. Cosechando opiniones (artículo titulado “¿Soberanía alimentaria o seguridad alimentaria?”). Lima, CEPES, 2008. Página 1.

¹³ Gudynas, Eduardo. La soberanía alimentaria como un eje de la nueva noción de desarrollo. Entrevista publicada en el internet por la Asamblea Nacional Constituyente. Montecristi (Ecuador), 2008. Página 1.

En enero del 2001, por ejemplo, los asistentes al Foro Social Mundial (Porto Alegre) acordaron la organización de un Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria para septiembre de ese año. La cita se llevó a cabo en Cuba y “reunió a casi 400 personas representantes de unos 60 países y más de 200 organizaciones”¹⁴; el debate fue más allá de la terminología planteada por las Naciones Unidas y se centró más bien en los alcances e implicaciones de la ‘soberanía’ aplicada a las políticas alimentarias.

En un segundo Foro Mundial, coordinado en el 2002 por un Comité Internacional de Planificación de ONGs y OSCs (CIP), las organizaciones sociales y no gubernamentales suscribieron la declaración “Soberanía Alimentaria: un derecho para todos”; ese mismo año, se organizó una Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible, donde continuó la campaña para la ‘soberanía alimentaria’¹⁵.

En los años 2003 y 2004, instancias como la Red de Soberanía Alimentaria de los Pueblos -una coalición mundial que reúne de manera dispersa a pequeños productores y ONGs- se expresaron en contra de los principios que rigen la Organización Mundial de Comercio (OMC) y siguieron generando material de debate sobre el tema.

Este proceso, aunque no concluido, ha permitido avanzar en el consenso sobre ciertos elementos claves dentro del concepto ‘soberanía alimentaria’; al menos, a nivel de organizaciones sociales, campesinas y ONGs dedicadas a la agricultura y la alimentación. Dichos pilares, según el texto publicado por FIAN-Internacional, “incluyen un conjunto de principios que protegen el espacio de política para que personas y países definan sus políticas agrícolas y alimentarias y sus modelos de producción y patrones de consumo de alimentos (...) para muchos grupos, el derecho a producir y el derecho a la alimentación se encuentran mutuamente vinculados, ya que la mayoría de los que padecen hambre y desnutrición en el mundo son productores de pequeña escala y productores sin tierra”.

Para entender con mayor detalle los alcances que hasta el momento ha logrado el concepto de ‘soberanía alimentaria’, recogemos a continuación los elementos que se encuentran en más o menos casi todas las aproximaciones al tema:

¹⁴ Michael Windfuhr y Jennie Jonsén. Soberanía Alimentaria: hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. Gran Bretaña, FIAN-Internacional (Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse), 2005. Página 13.

¹⁵ Ibid. Página 14.

1. **El derecho a la alimentación** es uno de los componentes fundamentales y, visto desde la óptica de la Vía Campesina, es una de las herramientas para lograr la ‘soberanía alimentaria’. Es el derecho que cada persona (individualmente) tiene a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente aceptable; y para implementarlo es indispensable que todas las personas tengan acceso físico y económico a cantidades suficientes de ese tipo de alimentos y a recursos que garanticen su producción, incluidos el agua, la tierra y las semillas¹⁶.
2. **El fomento y la estimulación de la producción orgánica** para disminuir el uso indiscriminado y creciente de agroquímicos es otro de los pilares de la ‘soberanía alimentaria’¹⁷. La aplicación de una política con este enfoque debe entonces promover modelos agroecológicos familiares y comunitarios de producción de alimentos con el fin de ayudar a garantizar la seguridad alimentaria de los pueblos, especialmente de aquellos que son vulnerables al hambre y la desnutrición¹⁸.
3. **La concepción de un mundo rural productivo e integrado**, garante del medio ambiente, donde sea posible la diversificación productiva y se enfrenten las causas estructurales de la pobreza es, según Alberto Acosta, promotor de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, otro elemento fundamental.

En este sentido, la práctica de la ‘soberanía alimentaria’ supondría que los productores de pequeña escala, pastores, pescadores artesanales y pueblos indígenas tengan acceso continuo al uso sostenible de sus tierras, aguas, recursos genéticos y otros recursos naturales utilizados para la alimentación y la producción agrícola¹⁹; por ello, resulta además indispensable una reforma agraria que sea el soporte y promueva esta nueva dinámica.

¹⁶ Michael Windfuhr y Jennie Jonsén. Soberanía Alimentaria; hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. Gran Bretaña, FIAN-Internacional (Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse), 2005. Página 16.

¹⁷ Alberto Acosta. Soberanías (artículo titulado “A modo de prólogo: soberanías, una propuesta plural”). Quito, compilado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, Ediciones Abya-Yala, 2010. Página 28.

¹⁸ Michael Windfuhr y Jennie Jonsén. Soberanía Alimentaria; hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. Gran Bretaña, FIAN-Internacional (Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse), 2005. Página 16.

¹⁹ Michael Windfuhr y Jennie Jonsén. Soberanía Alimentaria; hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. Gran Bretaña, FIAN-Internacional (Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse), 2005. Página 16.

Son estos actores –incluidos los consumidores- los que la ‘soberanía alimentaria’ reconoce como claves del proceso productivo-alimentario y, al hacerlo, su objetivo es sostener y alimentar las distintas culturas e identidades, las economías locales y el bienestar humano en base a una alianza de beneficio mutuo con la naturaleza²⁰.

La ‘soberanía alimentaria’, enfatiza Gudynas²¹, debe insertarse por tanto dentro de un marco de desarrollo rural; “la producción de alimentos no puede quedar restringida a una mera actividad empresarial sino que debe ampararse en un nuevo estilo de desarrollo que proteja a los campesinos y pequeños productores rurales, sus estilos y calidad de vida”.

4. **El concepto se enriquece finalmente con una política de comercialización agropecuaria que rompa con la red oligopólica de los intermediarios** y que asegure el abastecimiento, la distribución y la regulación de precios de los productos a través de mecanismos de venta directos en los mercados locales²²; se trata de políticas que enfrenten además los efectos negativos de las exportaciones subvencionadas, los precios artificialmente bajos, el ‘dumping’ de alimentos y otras características del actual esquema comercial.

La ‘soberanía alimentaria’ debe entonces atender con mucho cuidado las fuerzas del comercio internacional²³: “en varios países se desatienden los mercados internos para priorizar las exportaciones, en especial por los altos precios que se obtienen en el exterior (...); en muchos países, las estrategias nacionales quedan subordinadas a los vaivenes de los precios internacionales, determinados por ejemplo en la Bolsa de Chicago”.

Aunque estos cuatro elementos permiten delinear o ensayar un concepto bastante consensuado de ‘soberanía alimentaria’, una multiplicidad de divergencias,

²⁰ Javier Carrera. Soberanías (artículo titulado “La soberanía alimentaria en la Constitución”). Quito, compilado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, Ediciones Abya-Yala, 2010. Página 78.

²¹ Gudynas, Eduardo. La soberanía alimentaria como un eje de la nueva noción de desarrollo. Entrevista publicada en el internet por la Asamblea Nacional Constituyente. Montecristi (Ecuador), 2008. Página 2.

²² Alberto Acosta. Soberanías (artículo titulado “A modo de prólogo: soberanías, una propuesta plural”). Quito, compilado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, Ediciones Abya-Yala, 2010. Página 28.

²³ Gudynas, Eduardo. La soberanía alimentaria como un eje de la nueva noción de desarrollo. Entrevista publicada en el internet por la Asamblea Nacional Constituyente. Montecristi (Ecuador), 2008. Página 2.

interpretaciones y prioridades surgen cuando a nivel mundial se analizan los mecanismos para la aplicación de políticas bajo este nuevo enfoque.

Algunas organizaciones sociales y no gubernamentales, por ejemplo, sugieren la creación de un sistema mundial paralelo al de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en donde se traten los temas relacionados con agricultura y alimentación. Se hace evidente, entonces, que “por ahora –según el texto de FIAN-Internacional- el resultado más importante podría ser el enriquecimiento del debate y la discusión de la relevancia de diferentes cambios potenciales de política”.

Para finalizar esta aproximación teórica a la ‘soberanía alimentaria’, incluiremos dos definiciones -una aceptada a nivel internacional y otra incluida en la Constitución ecuatoriana- que nos ofrecen opciones concretas para su manejo conceptual.

La definición elaborada por el Comité Internacional de Planificación de ONGs y OSCs (CIP) en el 2002 y corregida en el 2004 es la siguiente:

“La Soberanía Alimentaria es el derecho de los individuos, comunidades, pueblos y países a definir sus propias políticas agrícolas, laborales, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a la producción de alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente apropiada, y a los recursos para la producción de alimentos y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades”.

Y la definición que contiene el artículo 281 de la Constitución redactada en Montecristi y vigente desde el 2008 dice:

“La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente”.

1.3 Revisión del estado del debate sobre soberanía alimentaria en el Ecuador

Luego de que Abdalá Bucaram fuera derrocado en febrero de 1997, el gobierno interino de Fabián Alarcón convocó a una consulta popular para organizar una Asamblea que reformara la Constitución de 1979 y legitimara el proceso que lo colocó en el poder. El 5

de junio de 1998, los asambleístas aprobaron en Riobamba la nueva Carta Magna y su contenido entró en vigencia en agosto del mismo año con la posesión de Jamil Mahuad.

En un contexto regional marcado por el neoliberalismo, “la Constitución de 1998 tuvo una posición dual: hubo avances en materia de derechos y garantías (...) por primera vez en la historia, el Ecuador fue declarado país pluricultural y multiétnico; se incluyó, además, un amplio capítulo sobre los pueblos indígenas y afroecuatorianos -a quienes reconoció su derecho sobre las tierras ancestrales y su patrimonio histórico-, se incorporó la protección del medio ambiente con participación de la comunidad y se aseguró la defensa del consumidor. Por el contrario, en materia económica, consagró el neoliberalismo y retrocedió en relación con el papel del Estado en la economía”.²⁴

Fernando Rosero, coordinador del Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales (Cafolis), coincide con esta apreciación y asegura que, a partir de la Constitución de 1998, se da una vinculación del derecho a la alimentación con los derechos económicos y sociales.

En su sección cuarta, artículo 42, dicha Constitución determinaba –por ejemplo- que “el Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia”.

También disponía, en el artículo 50 -destaca Rosero-, que el Estado garantice la nutrición, salud, educación y cuidado diario de los menores de seis años.

“La alimentación –sin embargo- estaba reconocida tan sólo como parte integrante del derecho a la vida y a la salud (...) y la Carta Suprema tampoco contemplaba la universalidad, indivisibilidad, interconexión e interdependencia que caracteriza a los derechos humanos”.²⁵

²⁴ Paz y Miño, Juan José. Visión histórica de las Constituciones de 1998 y 2008. Artículo publicado en la página web del Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance. Noviembre 2008.

²⁵ Fernando Rosero, Adolfo Casares y Fabián Regalado. Informe sobre avances en la implementación del derecho a la alimentación en el Ecuador. Quito, Grupo Apoyo y Cafolis con el apoyo de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), 2007. Página 28.

La importancia que iba tomando el tema –aunque de manera desarticulada y dispersa- se hizo evidente, también, en un decreto ejecutivo (No. 1039) que emitió en enero de 1998 (pocos meses antes de que fuera aprobado el texto constitucional) el presidente Fabián Alarcón. La seguridad alimentaria de la población se catalogó como política de Estado; dándose paso, así, a una serie de programas de asistencia social, básicamente de entrega de alimentos a grupos vulnerables, que –según Rosero- “no responden a la naturaleza de un derecho humano y muchas veces aparecen, más bien, como obras de caridad”.

Ocho años más tarde, en abril de 2006, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, “que determina como política de Estado y acción prioritaria del Gobierno Nacional a la seguridad alimentaria y nutricional, comprendida como un derecho humano que garantiza el acceso -físico y económico- de todos los habitantes a alimentos sanos, nutritivos, suficientes, inocuos, de buena calidad y concordantes con la cultura, preferencias y costumbres de la población, para una vida sana y activa”.²⁶

Desde el punto de vista de los avances, la Ley prohibió la importación, utilización, difusión y consumo de organismos genéticamente modificados y dispuso que se integre un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en donde estaban representadas – “aunque con una visión burocrática y vertical”²⁷- instituciones públicas y privadas.

Su limitación, según los mismos autores: “No considerar la participación de organizaciones de pequeños y medianos productores familiares, de campesinos, de indígenas, de afroecuatorianos, de mujeres campesinas, de organizaciones privadas de desarrollo social, de universidades y de espacios de diálogo y concertación de los actores sociales involucrados en los temas de seguridad y soberanía alimentaria”.

Cuando el gobierno de Rafael Correa, posesionado en enero del 2007, propuso el debate de una nueva Constitución e integró para ello una Asamblea Constituyente, varios actores relacionados con el tema opinaron que la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional era perfectible y su contenido podía rescatarse. Uno de esos actores fue la Mesa de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural, que fue creada por iniciativa del Instituto Ecuatoriano de

²⁶ Correo Legal, boletín quincenal. Publicaciones de Legislación Económica (Pudeleco), Número 112. Página 1.

²⁷ Fernando Rosero, Adolfo Casares y Fabián Regalado. Informe sobre avances en la implementación del derecho a la alimentación en el Ecuador. Quito, Grupo Apoyo y Cafolis con el apoyo de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), 2007. Página 29.

Cooperación Internacional para contribuir en la construcción y ejecución de políticas de Estado.

Sin embargo, “para las organizaciones campesinas, indígenas y ciudadanas, la política de seguridad y soberanía alimentaria debía ser reformulada en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente”²⁸; es decir, era necesario el debate de un nuevo marco legal que se sujetara a los principios de una Constitución que se colocó, ante la opinión pública, como de corte ‘socialista’.

Desde inicios del nuevo siglo, dichas organizaciones habían estado construyendo –en un andarivel distinto al legal- un nuevo discurso en el que empezaban a ser frecuentes los términos ‘seguridad alimentaria’ y ‘soberanía alimentaria’. El enfoque estaba sustentado, además, en los trabajos y aportes de algunas organizaciones privadas de desarrollo social.

En octubre del 2005, durante el IV Congreso de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Guatemala), la Fenocín (Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras) defendió “una de sus principales líneas de lucha”: la viabilización de la agricultura campesina, con base en una visión renovada de la agricultura y el incremento de la capacidad productiva y manejo ambiental de las comunidades rurales.²⁹

La organización convocó, entonces, a una movilización social “por la defensa de la soberanía alimentaria, en contra de la invasión de alimentos que promueven las empresas transnacionales y por el derecho a producir y consumir nuestros propios alimentos”. Para este cambio, advirtió, es fundamental una reforma agraria radical e integral, adaptada a las condiciones de cada país, “que permita a los campesinos e indígenas –considerando a las mujeres en igualdad de oportunidades- un acceso equitativo a los recursos productivos, principalmente tierra, agua y bosque, así como a los medios de producción, financiamiento, capacitación y fortalecimiento de sus capacidades de gestión e interlocución”.

Dos años antes, en julio del 2004, las organizaciones indígenas y campesinas que participaban del I Foro Social de las Américas -organizado en Quito- promovieron un

²⁸ Fernando Rosero, Adolfo Casares y Fabián Regalado. Informe sobre avances en la implementación del derecho a la alimentación en el Ecuador. Quito, Grupo Apoyo y Cafolis con el apoyo de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), 2007. Página 29.

²⁹ Fenocín. Soberanía Alimentaria: una propuesta integral desde el campo. Quito, Ediciones La Tierra, 2006. Página 108.

‘Tribunal por la Soberanía Alimentaria’. Simbólicamente juzgaron al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo como responsables –junto a otros actores- del proceso de concentración de tierras para favorecer las necesidades corporativas y de comercio de los países del Norte.

Y aunque los espacios de información y comunicación sobre el derecho a la alimentación son ocasionales, las organizaciones campesinas e indígenas han incorporado este tema como uno de los ejes de sus capacitaciones.³⁰ Las reflexiones en esos espacios se han evidenciado, según Rosero, en las propuestas que contienen publicaciones como la ‘Agenda Agraria de las organizaciones del campo’ -que propone una política de soberanía alimentaria- o la cartilla ‘Propuestas desde las organizaciones sociales para la Asamblea Constituyente’, que incluye las posturas de la Fenocín y la Confeunassc-CNC (Confederación Nacional del Seguro Social Campesino) sobre el tema.

La Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (Fenacle), una de las organizaciones que participó en la elaboración de la ‘Agenda Agraria’ propone, en un documento posterior elaborado en diciembre del 2009, un enfoque del modelo de desarrollo “que queremos implementar en el campo”, que está basado ya en los criterios del ‘Buen Vivir’ que recoge la actual Constitución y que, por tanto, recoge los lineamientos de la soberanía alimentaria.

Dicho modelo, asegura la Fenacle, “debe ser ecológicamente sano, socialmente justo, culturalmente sensible, políticamente democrático y económicamente viable; ofreciendo iguales oportunidades para todos los sectores sociales del campo, especialmente para las mujeres y las y los jóvenes, y que garantice una vida digna para todas las familias del campo”.³¹

Y en lo concreto, sugiere mecanismos para garantizar el acceso a la tierra y al agua; para construir modelos diversificados de producción, mejorar la calidad de la educación en el campo, la infraestructura vial (en las redes vecinales) y la atención médica en los subcentros del Seguro Campesino.

³⁰ Fernando Rosero, Adolfo Casares y Fabián Regalado. Informe sobre avances en la implementación del derecho a la alimentación en el Ecuador. Quito, Grupo Apoyo y Cafolis con el apoyo de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), 2007. Página 30.

³¹ Fenacle. Propuesta de Agenda Agraria, borrador para la discusión y aprobación en el Congreso. Quito, diciembre del 2009. Página 1.

A manera de conclusiones sobre el nivel de debate que ha alcanzado el concepto y la aplicación de la soberanía alimentaria en el Ecuador, podemos señalar lo siguiente:

- Desde 1998, cuando se dieron avances constitucionales alrededor del tema seguridad alimentaria, se abrió un espacio de debate alrededor del manejo de los recursos naturales, del papel del Estado en la definición de políticas sobre alimentación y de la participación de la sociedad -incluidos los grupos tradicionalmente marginados- en la ejecución de dichas políticas.
- Si bien la Constitución de 1998 y la aprobación posterior de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional pusieron ya en vigencia principios relacionados con el derecho a la alimentación, sólo en la Constitución aprobada en Montecristi se colocó este derecho al mismo nivel de otros, como el de la vida por ejemplo.
- El interés creciente por el tema de la soberanía alimentaria se evidencia en las propuestas y aportes que surgen desde las organizaciones sociales locales a partir de inicios del nuevo siglo; sin embargo, la variedad de posturas o de énfasis refleja que se trata de una discusión ‘en ciernes’.
- Si bien los principios incluidos en la reciente Constitución y la posterior aprobación de un marco legal relacionado con la soberanía alimentaria cubren algunas de las expectativas de las organizaciones sociales y campesinas, las posiciones, discursos y políticas que ha ido aplicando el gobierno de Rafael Correa -en las áreas económica, productiva y agrícola- evidencian que incluso desde la institucionalidad del Estado no existe un acuerdo cerrado sobre las implicaciones y alcances de esta nueva tendencia.
- En septiembre del 2012, por ejemplo, el presidente Rafael Correa calificó como un “error” la norma que prohibió la importación, comercialización y uso de organismos genéticamente modificados, incluida en la Constitución, y abrió la puerta a una posible enmienda (El Comercio, 27 de septiembre, nota titulada: “Correa dice que prohibición constitucional de transgénicos es un error”).

CAPÍTULO 2

2.1 Aportes y alcances de la Constitución de Montecristi

La Constitución aprobada en julio del 2008 por la Asamblea Constituyente y puesta en vigencia en octubre del mismo año, luego de un plebiscito nacional, convirtió a la soberanía alimentaria (artículo 281) en un objetivo estratégico y en una obligación del Estado “para que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades dispongan de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente”.

El artículo 15, otro de los textos claves, dispone además que “la soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua” y prohíbe, además, “el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso (...) de agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas”.

Dentro del nuevo marco constitucional, la soberanía alimentaria fue también incluida como uno de los derechos del ‘buen vivir’. El artículo 13 determina que “las personas y las colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales”.

En la Constitución, el Estado aparece además como el responsable de la creación de las condiciones que promuevan y garanticen la soberanía alimentaria: normar el uso y acceso a la tierra, que deberá cumplir una función social y ambiental, y regular el uso y manejo de agua de riego para la producción de alimentos bajo principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

Y el Estado se obliga (artículo 288) a priorizar, en los procesos de compras públicas, los productos y servicios nacionales, “en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas”.

El abordaje constitucional de la soberanía alimentaria fue el resultado de una primera ronda de debates que a nivel nacional se efectuó sobre el tema y sus sentidos.³²

Y a diferencia de los procesos de formulación y negociación de las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973 -“que se dieron en períodos de dictadura militar e involucraron a las instituciones del Estado y a los gremios de grandes propietarios rurales, sin participación de los campesinos y productores familiares”³³- el nuevo texto constitucional fue promovido por un gobierno democrático, autocalificado como ‘socialismo del siglo XXI’, y discutido por una Asamblea Nacional Constituyente.

Durante el debate en Montecristi, donde se instaló la Asamblea, ya se evidenciaron presiones y obstáculos para la inclusión de los principios propuestos por las organizaciones sociales, indígenas y campesinas; además de limitaciones de tipo conceptual entre las bancadas de asambleístas.

“Mientras los delegados del Ministerio de Inclusión Económica y Social portaron las tesis de la soberanía alimentaria, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social trataron de convencer a los asambleístas que el desarrollo rural se producirá gracias a los encadenamientos productivos entre los agricultores familiares y las grandes empresas agroindustriales y comerciales. La posición de la Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) osciló entre las propuestas de seguridad alimentaria y el nuevo paradigma de soberanía alimentaria”, sostiene Fernando Rosero, coordinador de Cafolis.

Fue la Mesa Seis de la Asamblea –denominada de Trabajo, Producción e Inclusión Social- la que asumió la tarea de recibir las propuestas de organizaciones, instancias y actores relacionados con el tema, procesarlas y elaborar un texto para discusión dentro del pleno de la Constituyente. Estuvo liderada por Pedro de la Cruz, conocido líder campesino y aliado del régimen de Rafael Correa.

“Contrariamente a lo esperado, en la Mesa Seis no prevaleció la propuesta elaborada por los asesores del Partido Socialista ni tampoco la formulada participativamente por la sociedad civil, sino el texto de un supuesto emisario del presidente Correa (...); en el

³² Fernando Rosero. “El nuevo debate sobre soberanía alimentaria”. La Tendencia. Quito, 2008: página 1.

³³ Rosero, Fernando. Por las derivas de la soberanía alimentaria en la Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. Artículo publicado en la página web de Cafolis (Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales). Quito, 2009. Página 1.

primer documento aprobado por la Mesa no se estableció la obligación del Estado para la ejecución de la política de soberanía alimentaria y se escamotearon los temas de tierra y transgénicos”.³⁴

En mayo del 2008, a través de un comunicado, la Ecuarunari (regional Sierra de la Conaei, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) llamó precisamente la atención sobre estas debilidades en el texto que trabajó la Mesa. “El Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar la soberanía alimentaria; en el articulado propuesto, el Estado simplemente reconoce el derecho de los pueblos a la soberanía alimentaria, sin ninguna obligación de su parte”.

Las críticas de las organizaciones sociales forzaron a los asambleístas a una revisión del texto (la segunda versión fue debatida por el pleno de la Asamblea y se recogió en la Constitución), sobre todo en lo relacionado con las obligaciones del Estado, la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados, la prioridad de la pequeña y mediana producción, las tecnologías agroecológicas y el intercambio libre de semillas (requisito indispensable -según Acción Ecológica- para la agroecología).

Las innovaciones que introdujo la Constitución de Montecristi están relacionadas, según Fernando Rosero, con los ‘sujetos del derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria’ y con el concepto de autosuficiencia alimentaria y sus implicaciones en el modelo de desarrollo económico. Sin embargo, “la definición del derecho a la alimentación –contenida en el artículo 13- gira en torno al acceso y consumo culturalmente adaptado de alimentos, sin referirse a la producción de alimentos, evidenciando un claro sesgo hacia la seguridad alimentaria”.

Y aunque el artículo 15 prohíbe la importación, comercialización y uso de organismos genéticamente modificados, más adelante la misma Constitución –en el artículo 401- deja abierta esta posibilidad: “Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas; excepcionalmente, y sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados”.

³⁴ Fernando Rosero. “El nuevo debate sobre soberanía alimentaria”. La Tendencia. Quito, 2008: página 1.

La problemática de los transgénicos fue tratada por dos mesas dentro de la Asamblea Constituyente: la Mesa Seis, ya mencionada, y también la Cinco, que abordó el tema de la biodiversidad y los recursos naturales.

Pese a que, durante el proceso de debate, se comprobó que la población apoyaba la declaratoria del Ecuador como un país libre de transgénicos, “la Asamblea recibió una fuerte presión por parte de la industria, especialmente aquella relacionada con la cadena del maíz y la avicultura (...); otro sector que ejerció presión –según la organización no gubernamental Acción Ecológica- fue un grupo de académicos, que veían con expectativa la liberación de los transgénicos para poder ser contratados como ‘evaluadores de riesgo’”.

2.2 Aprobación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria: el papel de la Asamblea y el veto del Ejecutivo.

En un intento por acoger los principios constitucionales de Montecristi, la Asamblea Nacional aprobó en febrero del 2009 la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. Su objetivo: establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado pueda cumplir con las obligaciones que en este tema le impone la Constitución; y convertirse en un primer paso (articulador) hacia la aprobación de una legislación alimentaria elaborada con una ‘amplia participación ciudadana’.

Lamentablemente, la versión final del texto legal entró en vigencia por el ‘ministerio de la ley’ y tuvo que incorporar las objeciones que envió el Ejecutivo pues la Asamblea no pudo ni aprobar ni rechazar dicho veto en el plazo estipulado de 30 días.

“De esta manera, sin mayor debate y, otra vez, sin una verdadera participación ciudadana, tal como sucedió con la Ley de Minería, se aprobó otro cuerpo legal previsto en la Constitución de Montecristi; es más, las discusiones del mismo bloque de mayoría de Alianza País en relación al veto presidencial de nada sirvieron”, sostuvo Alberto Acosta, ex presidente de la Constituyente, en un artículo escrito en mayo del 2009.³⁵

El veto del Ejecutivo, según Acosta, no sólo debilitó el de por sí pobre texto de la Ley sino que afectó las disposiciones constitucionales sobre la materia. Un criterio que coincide con

³⁵ Acosta, Alberto. A propósito de un veto contradictorio; sobre la Ley de Soberanía Alimentaria. Artículo publicado en la página web de Cafolis (Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales). Quito, 2009. Página 1.

el de Elizabeth Bravo, miembro del grupo Acción Ecológica, para quien el marco legal desvirtúa varios de los principios de la Carta Política de Montecristi.

A continuación, se resumen los temas -según Acosta y Bravo, cruciales- en los que se impuso el veto presidencial y que representaron un giro de timón en relación a los lineamientos de Montecristi:

- Al definir la función social de la tierra, el veto cambió “distribución equitativa de ingresos” por “redistribución equitativa de ingresos”. Lo cual, según Alberto Acosta, es insuficiente. “En el Ecuador, es indispensable transformar radicalmente la distribución inequitativa de la riqueza”³⁶; la base de la producción tiene que ser equitativa.
- Desde la visión de la soberanía alimentaria, otro punto cuestionable –dice Acosta- radica en la posibilidad de ampliar los subsidios agrícolas a los grandes productores agrícolas cuando se registren distorsiones de mercado. La intención “es proteger a las grandes empresas; (...) la Ley debió impulsar prioritariamente el desarrollo de los pequeños y los medianos productores”.
- A través del veto, se les permitió a las empresas camaroneras que ocupaban ilegalmente unas 44.642 hectáreas de manglar solicitar su regularización en el plazo de un año para evitar la reversión de dichas tierras; en el argumento de su decisión, el Ejecutivo rescató el peso que este sector tiene en la generación de empleo. Así, sostienen Acosta y Bravo, se legaliza el mal uso de la tierra y se establece un precedente cuestionable.
- El veto, además, sostiene que las restricciones a la utilización de cultivos que tienen fines agroalimentarios en la producción de biocombustibles se aplicarán “en lo posible”; con lo cual, según el análisis, se deja la puerta abierta a esta dinámica contradictoria con la Ley y los principios de la soberanía alimentaria.

El Ejecutivo adujo que “en el caso de determinados productos, como la caña de azúcar, la producción es suficiente para abastecer el mercado alimenticio local y exportarla como biocombustible”.

³⁶ Ibid. Página 2.

- En la práctica, sostiene Bravo, la Ley -y su tinte permisivo- permitiría además el ingreso al país de granos transgénicos, “inhabilitados para la germinación”, dando paso de este modo a una de las tecnologías más nocivas al momento: las semillas conocidas como ‘terminator’, que no se reproducen, pero tienen la habilidad de afectar a otros organismos, incluido el ser humano.
- El pronunciamiento del Ejecutivo debilitó la propuesta inicialmente aprobada por los legisladores en un tema adicional: “Se defiende la capacidad de las grandes empresas distribuidoras de alimentos al limitar los poderes del Ejecutivo a “restringir la promoción de alimentos de baja calidad, a través de los medios de comunicación”³⁷”.

2.3 Revisión de los procesos que condujeron a la reforma de la Ley.

Un año después de su aprobación, en mayo del 2010, el pleno de la Asamblea empezó a debatir un proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, centrado básicamente en las regulaciones para el funcionamiento del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) así como de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria (llamada así en el documento no reformado).

La Ley inicialmente aprobada mencionaba, en su artículo 31, que “la elaboración de las leyes y la formulación e implementación de las políticas públicas para la soberanía alimentaria contarán con la más amplia participación social, a través de procesos de deliberación pública promovidos por el Estado y por la sociedad civil, articulados por el SISAN, en los distintos niveles de gobierno”.

La reforma que entró en vigencia -luego de un veto parcial del Ejecutivo, en noviembre del 2010- mantuvo este enunciado, pero a continuación detalló que el SISAN es “el conjunto articulado de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, actores sociales, institucionales y estatales involucrados en la construcción participativa de propuestas de políticas públicas relacionadas con el régimen de la soberanía alimentaria”.

³⁷ Yolanda Carbonell Yonfá, Fabián Regalado y Fernando Rosero. Soberanía Alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador. Serie Materiales de Apoyo N. 2. Quito, Cafolis-Grupo Apoyo, diciembre 2011. Página 98.

También definió el campo de acción del SISAN y se detallaron sus atribuciones, entre ellas elaborar propuestas de políticas públicas en relación al régimen de la soberanía alimentaria y promover el cumplimiento de la Ley. Se definieron sus integrantes: cinco representantes de diferentes ministerios (incluido uno de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades), uno de los gobiernos autónomos descentralizados y uno de la Conferencia. Y se estableció que la coordinación de las acciones que realice el SISAN estará a cargo del presidente o presidenta de la Conferencia, quien ejercerá su representación legal.

Los artículos 32 y 33 de la Ley no reformada había instituido un Consejo Consultivo para la Soberanía Alimentaria que estaría integrado por seis representantes de la Función Ejecutiva y seis representantes de la sociedad civil; entre sus atribuciones, estaban la de proponer una política de Estado sobre la temática, promover procesos de diálogo social para canalizar las propuestas e iniciativas de la sociedad civil, elaborar propuestas de ley, reglamentos y ordenanzas para presentarlas a la Asamblea.

La reforma a la Ley eliminó a este organismo -por considerar que había duplicidad de funciones- y sólo ratificó la integración de la Conferencia Nacional, a la que denominó ‘Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria’ (Copisa): “una instancia de debate, deliberación, veeduría y generación de propuestas en esta materia desde la sociedad civil (...) que tendrá el carácter de Consejo Sectorial Ciudadano del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca” (perdiéndose así su autonomía y la posibilidad de que entregara sus propuestas de ley directamente a la Asamblea Nacional).

“La Ley tuvo para nosotros muchas debilidades y vacíos; nosotros no logramos tener recursos e iniciamos el trabajo con nuestros propios fondos, con los de cada uno de los conferencistas (...); solicitamos la reforma de la Ley a la Asamblea Nacional y, así, la Conferencia obtuvo recursos económicos”, relata la actual presidenta de la Copisa, Wilma Suárez.

La reforma dejó integrada a la Conferencia con nueve representantes: universidades, escuelas politécnicas y centros de investigación (1), consumidores (1), pequeños y medianos productores, agricultores y ganaderos (3), pescadores artesanales y recolectores (1), sector acuícola (1), campesinos y regantes (1), indígenas, afroecuatorianos y

montubios (1). Según la norma legal, estos delegados permanecerán en sus funciones por un período de cuatro años.

El sector de los grandes productores o empresas no está representando dentro de la Conferencia; “el Consejo de Participación Ciudadana convocó a todo el país (para elegir a los representantes dentro del organismo), pero usted entenderá que el tema de soberanía alimentaria no les interesa a las transnacionales; los que sí están representados son los pequeños y medianos productores”, explica sin embargo Wilma Suárez.

“Cuando fue el concurso para constituir este organismo, no vi un solo representante de las Cámaras; ellos tienen sus propios canales, tienen su gente adentro en el Ministerio, que piensa como ellos, que defiende esos intereses (...); sin embargo, todos nuestros eventos son de convocatoria pública y ellos también pudieron participar. Además, nosotros hicimos una convocatoria a que envíen propuestas; la Cámara de Agricultura, por ejemplo, envió leyes enteras, de Tierras, de Semillas, de Sanidad y de Agroindustria, cuatro propuestas que yo estudié rigurosamente artículo por artículo”, relata Roberto Gortaire, quien preside la Comisión de Consumo y Salud Alimentaria dentro de la Conferencia.

Según la reforma legal, esta instancia se encargaría de elaborar -en un plazo de dos años, que se contaban desde el 27 de diciembre del 2010- las propuestas de ley que regulen el acceso a las tierras, territorios, comunas; agrobiodiversidad y semillas; el desarrollo agrario; la agroindustria y empleo agrícola; sanidad animal y vegetal; la agroecología; el comercio y abastecimiento alimentario; el consumo, nutrición y salud alimentaria; la pesca, acuicultura y manglares; el acceso de las ciudadanas y ciudadanos al crédito público; el seguro y subsidios alimentarios.

2.4 Las actuales limitaciones en la aplicación efectiva de la Ley vigente.

Transcurridos -a enero del 2014- más de tres años desde la vigencia de la Ley reformativa, ninguno de los cuerpos legales relacionados con el tema ha sido aprobado por el Legislativo pese a que la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria ha concluido ya la elaboración de las propuestas que le exigía el mandato legal -difundidas a través de su página web- y pese a que las organizaciones sociales han presentado -en el caso de la Ley de Tierras y Territorios, por ejemplo- sus propias propuestas a la Asamblea.

A junio del 2012, según un informe sobre el trámite de varias leyes en la Asamblea³⁸, la Ley de Tierras esperaba la elaboración del informe para primer debate. La Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, a cargo del tema, trabajaba en la socialización de los cinco proyectos que había recibido.

La Ley de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento Agroecológico y la Ley de Desarrollo Agropecuario, a cargo de la misma Comisión, esperaban también el mismo tipo de informe; en el caso de la primera, el documento fue elaborado por la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, pero ingresó para trámite legislativo con el auspicio del asambleísta Pedro de la Cruz. La segunda iniciativa provino del asambleísta Jaime Abril y, para junio del 2012, había sido calificada por el CAL (Consejo de Administración de la Legislatura).

Sólo la Ley de Agrobiodiversidad ha sido discutida, en primer debate, por el pleno de asambleístas. Según la información difundida por la Conferencia, dicha Ley -en su propuesta original- “garantizará la productividad agrícola, la economía campesina y el acceso a alimentos sanos agroecológicos para toda la población e incluso para la exportación”. El cuerpo legal, añade el análisis hecho, “establece políticas para el fomento de una nueva matriz tecnológica en el agro; más eficiente, moderna, productiva y sostenible: el modelo agroecológico”.

A futuro, cuando la Asamblea retome la discusión de esta propuesta de Ley, uno de los temas cruciales será -sin duda- el ingreso y uso de semillas transgénicas. “Nosotros (la Conferencia) reafirmamos el artículo 401 de la Constitución, en el que se declara al país libre de semillas y cultivos transgénicos; (y si bien la misma Constitución deja abierta una posibilidad para su ingreso) en la Ley de Agrobiodiversidad estamos cerrando todo”, afirma Wilma Suárez, presidenta de la Conferencia, al referirse al documento elaborado desde las organizaciones sociales.

Roberto Gortaire, a cargo de la Comisión de Consumo y Salud Alimentaria dentro de la Conferencia, afirma que este tema es el que trae más controversia; y las posiciones divergentes se evidencian dentro del mismo Gobierno. “Para el Ministerio de Agricultura, la semilla certificada y mejorada es lo fundamental porque piensan que esto eleva la productividad y se ponen nerviosos cuando hablan de transgénicos (...) son técnicos que

³⁸ Asociación de Exportadores Bananeros del Ecuador (AEBE). Página web.

están formados bajo un paradigma y una lógica, y les cuesta entender este nuevo modelo”³⁹.

Y aunque en la Constitución se plantea una excepción para la importación y uso de transgénicos, “y la Ley no puede contradecirla”, la Conferencia -indica Gortaire- “colocó una normativa especial aclarando que si esa excepción ocurre será temporal” y propuso, además, la creación de un sistema nacional para el monitoreo de la presencia de transgénicos en todo el territorio nacional.

Wilma Suárez considera que uno de los principales aportes de la Conferencia ha sido la de “construir las propuestas de ley de abajo hacia arriba”⁴⁰ creando una nueva metodología de trabajo. “Creemos que las leyes no deben ser construidas desde un solo sector; tenemos que responder a los sectores que tradicionalmente han sido excluidos”.

Dicha metodología, explica Suárez, consistió en el cumplimiento de cuatro pasos para la elaboración de cada propuesta de ley: un proceso de difusión y socialización del marco constitucional y legal de la soberanía alimentaria; la identificación de los nudos críticos y de las alternativas que tenía cada problemática para llegar entonces a un ‘esqueleto’ de ley; la identificación de consensos, disensos y la elaboración de un primer articulado; y, finalmente, la devolución del texto elaborado a las organizaciones sociales.

La Ley de Tierras, que se identificó como la más crítica dentro de estos procesos sociales, estuvo lista en diciembre del 2011 y la Copisa la presentó inmediatamente al Ministerio de Agricultura y Ganadería, que hasta mediados del 2012 no había emitido una respuesta ni había enviado el proyecto a la Asamblea. Para su elaboración, los funcionarios de la Conferencia recorrieron 23 provincias, donde participaron 654 organizaciones y alrededor de 3.300 personas.

Con el Ministerio de Agricultura, sostiene Wilma Suárez, se identificaron 25 puntos clave dentro de la Ley de Tierras; “y llegamos a un acuerdo en 23 de ellos”. Las discrepancias se centraron en los temas de institucionalidad y en los mecanismos para establecer la propiedad de la tierra; “el Ministerio quiso que la fijación de límites a la propiedad se diera vía reglamento (las organizaciones sociales propusieron que se incluya en la Ley) mientras

³⁹ Entrevista a Roberto Gortaire, miembro de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (Copisa).

⁴⁰ Entrevista a Wilma Suárez, presidenta de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (Copisa).

nosotros planteamos la creación de un nuevo ministerio (de Soberanía Alimentaria) porque los actores sociales ven que el de Agricultura está orientado al tema de agroexportación”.

La propuesta de Ley de Tierras, elaborada por la Conferencia, tiene -según Suárez- cuatro ejes fundamentales: el fomento al acceso y uso de la tierra a través de procesos ágiles de titularización de tierras comunales y ancestrales; la función social y ambiental de la tierra; los límites a la propiedad y la redistribución de tierras con enfoque de género (las mujeres campesinas están primeras en la lista de grupos que se beneficiarían).

En sus declaraciones más recientes, las autoridades legislativas han anunciado que la Ley de Tierras y la Ley de Recursos Hídricos, conocida como Ley de Aguas -muy controversial y ligada directamente al tema de la soberanía alimentaria-, serán tratadas en marzo próximo luego de las elecciones de gobiernos municipales. La Comisión de Soberanía Alimentaria está actualmente dirigida por el oficialista Miguel Carvajal, quien -durante este Gobierno- ha sido viceministro de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería, ministro y viceministro de Defensa Nacional, y ministro coordinador de Seguridad.

La hoja de ruta que Carvajal propuso a inicios del 2014 fue esta: conocer y aprobar en enero el borrador del proyecto de Ley de Tierras -el CAL resolvió que las cinco propuestas deben unificarse-; abrir posteriormente un proceso de revisión y diálogo con los actores sociales e instancias públicas involucradas en el tema para, entonces, proceder al debate de la Ley.

La Ley de Agrobiodiversidad, en tanto, “podría volver a ser discutida en el pleno de la Asamblea Nacional en el segundo semestre del 2014”, señaló Carvajal; mientras al referirse al estado del proyecto de la Ley de Aguas dijo: “hemos retomado el análisis de esta propuesta legal, hemos hecho una revisión total del texto para tener un documento actualizado porque entre mayo del 2010 y el 2013 se han producido varias modificaciones en la estructura normativa del país, como la aprobación del Cootad (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización) (...) y estamos listos para continuar con el proceso de consulta prelegislativa”.

En el 2010, debido a la conflictividad social que generó el debate de la Ley de Aguas, la Asamblea decidió suspender su trámite y dar paso a un proceso de consulta prelegislativa con las organizaciones sociales. Transcurrido tanto tiempo, este procedimiento debe retomarse luego de un proceso de actualización de los actores de la consulta; “lo que falta -

ha señalado Carvajal- es la consulta a las organizaciones provinciales de segundo grado y la gran asamblea nacional”. Luego, la sistematización de las sugerencias tomaría alrededor de 90 días y se procedería entonces al segundo debate del proyecto en el pleno de la Asamblea Nacional.

La sucesión de hechos demuestra que es imposible todavía hablar de una aplicación efectiva de la Ley de Soberanía Alimentaria; ésta sigue siendo un conjunto de principios y lineamientos que permanecen en el papel.

La aprobación de la Ley inicial, su posterior reforma y el escaso o casi nulo avance en el debate y aprobación del sinnúmero de leyes que viabilizarían la aplicación de una política de ‘soberanía alimentaria’ han puesto en evidencia -durante los últimos cinco años- una serie de intereses políticos, económicos e ideológicos.

Los debates hasta ahora registrados reflejan además una serie de limitaciones y prejuicios que obstaculizan -social y políticamente- la aplicación de un sistema económico-productivo apegado al concepto de ‘soberanía alimentaria’. Estos intereses y limitaciones explican, en gran parte, los contenidos finales de ambos textos, los enfoques o énfasis que tiene la legislación vigente, sus falencias o brechas respecto a los principios que se plantearon en los debates de Montecristi.

CAPÍTULO 3

3.1 Momentos claves durante los procesos de aprobación y reforma de la Ley: análisis de la coyuntura, del debate y las posturas políticas.

En el proceso que ha seguido la institucionalización de la soberanía alimentaria en el Ecuador se pueden identificar al menos tres momentos claves, alrededor de los cuales girará el siguiente análisis del debate político entre los distintos actores involucrados.

Los conceptos o ‘nociones’ desarrolladas por Teun A. van Dijk funcionan como guías del análisis y, aunque no se los mencionará constantemente de modo explícito, sus contenidos han servido de lineamientos para seleccionar, articular, relacionar y analizar los hechos, los discursos, los debates, los actores y los contextos más relevantes dentro del proceso de elaboración de la Ley y su reforma.

3.1.1 Los ‘tira y afloja’ de la Constituyente de Montecristi.

El primero de esos momentos claves ha sido la elaboración de la nueva Constitución en la Asamblea de Montecristi, instalada el 30 de noviembre del 2007. El papel que jugaron los miembros de la Asamblea Constituyente se convirtió en un reflejo anticipado de lo que ocurriría posteriormente con la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, su reforma y, también, el proceso político de algunas de las leyes indispensables para su aplicación efectiva.

En un artículo titulado “La Asamblea Nacional Constituyente: tensiones entre la utopía deseada y el cambio posible”, Fernando Rosero -coordinador del Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales (Cafolis)- sostuvo en diciembre del 2008 que “el diseño de la Constitución se produjo en un ambiente de descrédito de los partidos políticos tradicionales y de desgaste generalizado de los gremios de propietarios, particularmente de las cámaras de agricultura y las asociaciones de ganaderos”.

Las posiciones y criterios de los primeros jugaron un papel bastante marginal dentro del debate y la toma de decisiones -tal como ha ocurrido desde la instauración del gobierno de Rafael Correa y su proyecto político, que se han beneficiado de la desarticulación de la oposición- mientras los segundos, los gremios, estuvieron prácticamente ausentes al carecer de un fuerte liderazgo nacional.

Esta coyuntura en la que se ubicaban ambos grupos -partidos tradicionales y gremios- constituye lo que en la propuesta teórica de Van Dijk se identifica como el contexto: propiedades de la situación social que son sistemáticamente relevantes para el discurso. La propiedad que, en este caso, destaca es la carencia de poder y el descrédito político.

Fue entonces el partido oficialista (conducido por el Ejecutivo mismo) el que lideró dicho proceso -secundado en ciertos temas por grupos afines como el MPD y Pachakutik- en constante interacción con determinadas organizaciones sociales y campesinas, cuyos líderes habían ya tomado partido respecto a la ‘soberanía alimentaria’ y habían contribuido incluso a la discusión sobre sus alcances y efectos en años anteriores.

A diferencia de los grupos anteriores, carentes de una posición que les permitiera una negociación política con el oficialismo y sus grupos afines, los miembros del partido de Gobierno -y por tanto sus discursos- se movían en un contexto donde el espacio de poder

estaba garantizado. Al tener además acceso preferencial al discurso -según el enfoque de Van Dijk-, hacían uso de un recurso vital de poder a través del cual quedaba explícita su ideología, entendida como una serie de ‘autodefiniciones’ compartidas grupalmente y compuestas por ciertos objetivos, normas y valores.

Sin embargo, “el movimiento Acuerdo País primero y Alianza País después se caracteriza por su heterogeneidad política; propiamente son frentes que cobijan a sectores de izquierda, centro-izquierda y centro”⁴¹. Por ello, el liderazgo del Gobierno, a través de sus asambleístas, ministros y secretarios, estuvo matizado durante el proceso constituyente por posiciones diversas, tensiones, ‘tira y afloja’; y dependiendo de la coyuntura y del cálculo político, unas u otras fueron ganando espacio en los textos definitivos.

Rosero cuenta: “mientras los delegados del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) aportaron a las tesis de la ‘soberanía alimentaria’, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) y el Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social trataron de convencer a los asambleístas que el desarrollo rural se producirá gracias a los encadenamientos productivos entre los agricultores familiares y las grandes empresas agroindustriales y comerciales”.

La Constituyente recibió las presiones que provinieron de grandes empresas alimenticias como Pronaca y Supermaxi, cuyas ventas conjuntas -según la revista Vistazo- bordearon los 2.500 millones de dólares durante el ejercicio económico del 2012.

Lo cual revela, según la perspectiva de Van Dijk, que varios grupos de poder político y económico -ajenos aparentemente a Alianza País- tenían también su representación dentro del bloque oficialista y expresaban sus posiciones e intereses a través de los asambleístas o dirigentes afines a sus posturas.

La comisión que asumió la tarea de elaborar la normativa relacionada con ‘soberanía alimentaria’ -parte de la Mesa Seis- estuvo integrada por los asambleístas Vinicio Calle, Salomón Fadul y Pedro de la Cruz. Este último, pieza clave dentro de la estrategia política del régimen y su aliado incondicional.

Oriundo de Imbabura, De la Cruz dirigió durante 12 años a la Fenocín (Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras), fue uno de los nombres que

⁴¹ Fernando Rosero. La Asamblea Nacional Constituyente: tensiones entre la utopía deseada y el cambio posible. Diciembre del 2008.

se ‘barajaron’ en el 2007 para ser el binomio de Rafael Correa y se convirtió en el año 2009 -durante las movilizaciones de la Conaie para rechazar la propuesta de Ley de Aguas- “en la carta de presentación del oficialismo ante los indígenas”⁴². Era el dirigente que apoyaba el proyecto del Gobierno.

Hasta octubre del 2009, De la Cruz presidió la Fenocín: una organización que agrupa a unos 56 grupos de base en 18 provincias del país y que hasta el 2006 mantuvo una agenda afín a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie). “La casi nula cuota que se les asignaba para ser parte del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas (Codenpe), con una ley propulsada por Pachakutik (brazo político de la Conaie), marcó definitivamente el alejamiento de la Fenocín, agrupación que históricamente ha estado aliada al Partido Socialista”⁴³ (tienda política que se sumó a País para las elecciones del 2007, cuando Correa asumió el poder).

Tras su actuación en la Constituyente, De la Cruz integró la Asamblea Nacional para el período 2009-2013 y en julio del año pasado fue electo presidente del Parlamento Andino en reemplazo del colombiano Héctor Helí⁴⁴.

Carlos Rojas, editor político de diario El Comercio, afirma: “Si hay un dirigente político al que la revolución ciudadana le cambió por completo, al punto de ser hoy irreconocible, es el dirigente indígena Pedro de la Cruz (...) Es su papel combativo el que ha cambiado de manera sorprendente. Fue el líder indígena que supo cómo neutralizar las diferencias de las cúpulas indígenas a inicios de la década pasada, para armar el poderoso levantamiento de enero del 2001 que obligó a Gustavo Noboa a retroceder en su proyecto de subir el gas (...) Puede ser que Pedro de la Cruz, hoy parte de la lógica burocrática con la que se administra el poder, haya perdido esa capacidad de movilización y, tal vez, su resistencia a los gases lacrimógenos de las protestas. Lo que angustia es que su nivel de crítica haya desaparecido hasta el punto de que su discurso está totalmente sometido a lo que dice el presidente Rafael Correa”⁴⁵.

⁴² Diario HOY. Artículo titulado “Pedro de la Cruz, aliado incondicional del régimen”, octubre del 2009.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ PP El Verdadero. Artículo titulado “Pedro de la Cruz preside el Parlamento Andino”, 25 de julio del 2013.

⁴⁵ Carlos Rojas. Artículo titulado “A Pedro de la Cruz, con un saludo cordial”, El Comercio, 17 de enero del 2012.

El contexto -entendido bajo la ‘noción’ de Van Dijk- en el que De La Cruz ha desarrollado su trayectoria política y los espacios de poder (por tanto, de discurso) que le han ido garantizando sus distintas ‘estrategias’ explican, en parte, el rol que ha jugado como actor político alineado a la posición oficial dentro del proceso de institucionalización de la soberanía alimentaria en el país.

La comisión presidida por De la Cruz dentro de la Asamblea Constituyente recibió las propuestas de varias organizaciones sociales, indígenas y campesinas vinculadas al tema agrario. “En el mes de marzo y abril del 2008, la Mesa Seis procesó 250 propuestas sobre diversos temas y entre ellas las relacionadas con soberanía alimentaria”⁴⁶.

La misma Fenocín, la Confederación Unitaria de Organizaciones Campesinas Afiliadas al Seguro Social Campesino (Confeunassc), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) y la Ecuarunari (regional Sierra de la Conaie) mostraron interés en exponer sus puntos de vista y exigieron que éstos fueran tomados en cuenta.

Lamentablemente, afirma Fernando Rosero, las organizaciones llegaron a Montecristi separadas por sus diferencias. “Algunas tuvieron estrategias sostenidas como la Confeunassc y la Conaie, que mantuvieron una delegación por semana y se declararon en sesión permanente en los momentos críticos; otras realizaron actividades puntuales, como la Fenocín y la Fenacle (Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador), probablemente por la confianza que tenían en la capacidad de sus dirigentes para incidir en la definición de las normas legales, dado que sus presidentes eran a su vez asambleístas y miembros de la Mesa Seis”.

Las divisiones al interior del oficialismo y la falta de consenso social respecto a ciertos temas se hicieron también evidentes al momento de definir el articulado sobre ‘soberanía alimentaria’. El documento que elaboró la Mesa Seis para primer debate en el pleno de la Asamblea Constituyente -y que supuestamente provino desde la Presidencia de la República- fue cuestionado por las organizaciones sociales y de desarrollo (articuladas en el Colectivo Agrario) porque dejaba “la puerta abierta al agro-negocio, la importación de

⁴⁶ Fernando Rosero. La Asamblea Nacional Constituyente: tensiones entre la utopía deseada y el cambio posible. Diciembre del 2008.

alimentos, los transgénicos y los agro-combustibles, y no fijaba de manera clara las obligaciones del Estado⁴⁷.

Ante la presión social, la Mesa Seis retomó entonces las tesis de la Fenocín y buscó acuerdos mínimos con las organizaciones para lograr un texto definitivo que supuso varios avances en materia de derechos y soberanía alimentaria; aunque las voces críticas miran ‘medias tintas’ en temas clave como el ingreso y uso de transgénicos.

Por ello, Rosero concluye que “la controversia fue entre la posición radical que planteó el tema del acceso a los recursos productivos: tierra, agua, créditos, asesoría técnica, capacitación; y una posición *light* que buscó introducir el tema de la soberanía alimentaria, pero sin abordar los puntos críticos, con la expectativa de hacerlo posteriormente en leyes y reglamentos”.

Prueba de esta controversia casi implícita al tema es el texto del artículo 401 de la Constitución. Allí, aunque se declara al Ecuador como un país libre de cultivos y semillas transgénicas (la posición radical), se puntualiza inmediatamente: “excepcionalmente, y sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados” (la posición *light*).

Sería posible afirmar que en el tiempo se ha ido imponiendo esta última posición, pues una vez vigente la Constitución de Montecristi y tras la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, los nuevos enfoques y lineamientos no pueden todavía aplicarse por la falta de leyes y reglamentos que los hagan viables. La aprobación de estos cuerpos legales ha encontrado grandes dificultades debido -precisamente- a esa controversia constante entre lo radical y lo *light* dentro de cada una de las instancias e instituciones vinculadas al tema.

Se trata además de una controversia que ha caracterizado el debate de varios temas cruciales al interior del propio Gobierno. Uno de los más recientes y públicos tuvo como corolario la decisión que en agosto pasado (2013) adoptó el presidente Rafael Correa para dar ‘luz verde’ a la explotación de la reserva petrolera del ITT (Ishpingo, Tambococha, Tiputini), situada en el área protegida del Yasuní.

⁴⁷ Fernando Rosero. La Asamblea Nacional Constituyente: tensiones entre la utopía deseada y el cambio posible. Diciembre del 2008.

En un primer momento, Correa apoyó la iniciativa que pretendía recaudar a nivel mundial unos 3.600 millones de dólares y compensar así la permanencia de dichos recursos en el subsuelo. Era una postura radical defendida, al interior del régimen, por funcionarios más identificados con grupos de izquierda u organizaciones ambientalistas; entre ellos, por ejemplo, el propio Alberto Acosta.

La coyuntura y el contexto internos favorecían además esta posición y le permitían al Gobierno lucrar políticamente de ella: los recursos extraordinarios que generaban los altos precios del petróleo a nivel internacional eran todavía suficientes para financiar el gasto y la inversión públicas; mientras en un ambiente social donde aún se respiraba el ‘progresismo’ y la ‘transformación’ de Montecristi era entendible, e incluso políticamente correcto, adoptar posiciones más radicales y menos pragmáticas.

Sin embargo, finalmente, terminó imponiéndose la posición *light*: representada dentro del Gobierno por los funcionarios del área petrolera, por aquellos a cargo del manejo de los sectores estratégicos (Jorge Glass, por ejemplo) y por el mismo Correa, quien ha ido demostrando mayores niveles de pragmatismo en su estilo de Gobierno. Era ‘infantil’ (como calificó al ecologismo de Alberto Acosta) defender la no explotación del ITT si la comunidad internacional no había respondido (los fondos disponibles llegaron a sólo 13,3 millones de dólares) y si, además, el Estado requería mayores fuentes de financiamiento para la enorme inversión pública prevista para los próximos años.

En todo este análisis, las ‘nociones’ de acción, contexto, poder e ideología han servido de guía y han permitido un entendimiento más claro de los intereses que estuvieron en juego en Montecristi. El discurso aparece y se ratifica entonces como una actividad humana intencional y con propósito -como una acción, según Van Dijk-; cada actor, cada agrupación política o cada institución dejó entrever, en mayor o menor grado, sus intenciones y sus propósitos respecto a una temática cuyos alcances e implicaciones apenas se empezaban a entender.

En el ejercicio quedan también recogidos los contextos que son relevantes para entender el debate político; y se deja sentado cómo los distintos enfoques ideológicos quedaron en evidencia a través del discurso público, que es -según Van Dijk- un “recurso vital de poder”.

3.1.2 El debate de Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria: un proceso estéril y contrarreloj.

Aprobada vía referendo la nueva Carta Política en septiembre del 2008, un grupo de asambleístas integraron por disposición constitucional la Comisión Legislativa y de Fiscalización como un órgano transitorio encargado de aprobar un grupo de cinco leyes urgentes que la Constituyente no alcanzó a tratar.

La primera transitoria de la Constitución dispuso que dicha Comisión -a la que públicamente se bautizó como ‘Congresillo’- aprobara en un plazo máximo de 120 días, contados desde la vigencia de la nueva Carta Magna, la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, la Ley Electoral, la Ley de la Función Judicial, la Ley del Consejo de la Judicatura y la que regularía el Consejo de Participación Ciudadana.

La vicepresidenta de la Mesa Seis, Irina Cabezas, sostuvo que la aprobación de la Ley de Soberanía Alimentaria era fundamental porque con ella “generaremos políticas agrarias de incentivo a la producción interna para evitar el incremento de precios”⁴⁸.

El ex asambleísta Germánico Pinto coincidió con Cabezas -ambos forman parte de Alianza País-; la Ley era prioritaria para dar un sustento fuerte al Mandato Agrícola que fue aprobado por la Asamblea Constituyente, a pedido del presidente Rafael Correa, para controlar el alza de precios de productos agrícolas, apoyar el consumo interno y hacer frente a la crisis mundial de alimentos.

Es decir, desde el punto de vista oficialista -o al menos de una parte de él-, la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria tenía un objetivo práctico a corto plazo; su razón era funcional a los intereses políticos del Gobierno, una vez que la nueva Constitución había entrado en vigencia: “No podemos esperar años ni darnos el lujo de no articular los contenidos como en la Constitución de 1998”, dijo Pinto⁴⁹.

Los discursos de los miembros de Alianza País deben entenderse constantemente, a lo largo de este análisis, como fruto de un contexto -‘noción’ de Van Dijk- en donde los usuarios del lenguaje actúan y responden a categorías sociales, grupos, organizaciones, identidades y sobre todo, en este caso, a un sentido de pertenencia política.

⁴⁸ El Comercio. Artículo titulado “Las leyes claves van al Congresillo”, 15 de agosto del 2008.

⁴⁹ Ibid.

Pertenencia a una agrupación partidista donde los disensos y las discrepancias son finalmente apagadas por el criterio unilateral que proviene de su líder, el presidente Rafael Correa; en este sentido, el contenido de dichos discursos deja sentada también la ‘ideología’ a la que responden los miembros de Alianza País, “estructuras discursivas - según Van Dijk- en las que se puede encontrar el énfasis en *nuestras* buenas cosas y en sus *malas cosas*”.

Los partidos de minoría dentro de la Constituyente tuvieron otra lectura de la coyuntura. Aprobar este grupo de cinco leyes, bajo un régimen de transición, tenía como propósito la consolidación de un modelo totalitario, sostuvo el asambleísta León Roldós (RED).

Uno de los asesores de la minoría, Jorge Hugo Carvajal -entrevistado por El Comercio-, también afirmó que dichos cuerpos legales y su mecanismo de aprobación pretendían “consolidar el monopolio de la representación política modificando las reglas del juego para acceder a los cargos del poder público”.

Y aunque el régimen de transición aprobado por la Constituyente especificó las atribuciones legislativas de esta Comisión, “no determinó su conformación y abrió una mediana Caja de Pandora; tampoco especificó el procedimiento para escoger a estos legisladores especiales y quedó la duda de si será por los más votados y de qué manera se aplicará la proporcionalidad, que consta en el artículo 17 de dicho régimen”⁵⁰.

Para César Montúfar, asambleísta de oposición por el Movimiento Concertación Nacional Democrática, durante el período 2009-2013, no existía “ninguna posibilidad legal o legítima por la cual los asambleístas de Montecristi, o una parte de ellos, puedan mantenerse en funciones más allá del plazo por el que fueron autorizados (finales de julio del 2008). Hacerlo sería un acto supremo de autoritarismo, de abuso de poder; hacerlo sería el golpe de gracia a la vigencia de la actual Constitución y del Estatuto; Estatuto que, en teoría, norma los actos de la Asamblea, que lo escribió el propio Gobierno, pero que no ha tenido compasión de violentarlo en repetidas ocasiones⁵¹.

Alianza País se defendió de las críticas y acusaciones. Fernando Cordero, presidente de la Constituyente, sostuvo: “Somos el grupo mayoritario y, por lo tanto, hemos trabajado en un método de asignación imparcial, que sea respetuoso de la Constitución, que sea aceptado por todas las fuerzas políticas (...) lo que dice el texto constitucional es que se

⁵⁰ El Comercio. Editorial titulado “La conformación del ‘Congresillo’”, 3 de octubre del 2008.

⁵¹ César Montúfar. Editorial titulado “No al Congresillo”, El Comercio, 9 de julio del 2008.

respetará la proporcionalidad de las organizaciones (...) quienes más se benefician son los movimientos pequeños que tienen uno o tres representantes”⁵².

Opuestos a este mecanismo que extendió la vida de la Asamblea Constituyente, otorgándole capacidades legislativas extraordinarias, algunos asambleístas de minoría opositora prefirieron entonces renunciar; entre ellos, Mae Montaña, ex Movimiento UNO y fundadora de Visión Democrática, y Pablo Lucio Paredes, de Futuro Ya.

Incluso el asambleísta más votado el 30 de septiembre del 2007 y también presidente de la Constituyente, el oficialista Alberto Acosta, se excusó de participar en el ‘Congresillo’; una decisión que, vista en perspectiva, era una premonición de su ruptura con Alianza País y su alejamiento definitivo del proyecto político del actual Gobierno.

El 27 de octubre se instaló el ‘Congresillo’ con 76 ex constituyentes y la correlación de fuerzas políticas sólo confirmó que el partido de Gobierno tendría una cómoda mayoría para la aprobación de las leyes claves. El oficialismo tuvo 55 representantes mientras la oposición -integrada por el Partido Social Cristiano, el Partido Sociedad Patriótica, el Prian y varios independientes- ocupó 21 curules⁵³; Alianza País copó además toda la directiva -la presidencia y las dos vicepresidencias- y dos de tres vocalías; sólo el MPD obtuvo una representación mientras Sociedad Patriótica se excusó.

En este tablero se discutiría por tanto la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria; al igual que en la Constituyente de Montecristi, fue el partido de Gobierno el que lideró el proceso, altamente controlado por el Ejecutivo, quien en última instancia decidió -a través del veto- el contenido que tendría dicho cuerpo legal.

En tanto, los discursos y el debate que alimentaban los grupos de oposición o las voces críticas frente al Gobierno revelaban que su contexto estaba caracterizado por la ausencia de espacios de poder desde donde modificar el rumbo del escenario político o desde donde presionar al oficialismo para un cambio de postura. De todas maneras, aplicando el enfoque de Van Dijk, sus intervenciones públicas eran el medio por el cual las ideologías de los grupos a los que pertenecían se comunicaban con una intención persuasiva en la sociedad e intentaban reproducirse.

⁵² El Comercio. Artículo titulado “Las designaciones serán una prueba de existencia”, 20 de octubre del 2008.

⁵³ El Comercio. Artículo titulado “El ‘Congresillo, a punto’, 25 de octubre del 2008.

Mientras se acomodaban las fichas, empezaron a llegar al ‘Congresillo’ las propuestas de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (Fenocín), cercana al régimen. En una entrevista publicada el 3 de octubre del 2008, Luis Andrango, titular de la organización, afirmó que la Ley de Soberanía Alimentaria debía “sustentarse en un nuevo modelo de desarrollo agrícola, para que el Estado vuelva los ojos al campo no sólo para fortalecer la producción exportable sino, básicamente, para producir alimentos de la canasta básica”.

La Fenocín esperaba, además, que la nueva Ley limitara la tenencia de la tierra dependiendo de las diferentes regiones del país, garantizara la función social y ambiental de la tierra y diera paso a una “revolución agraria”, acorde -según Andrango- al proceso político que llevaba adelante el gobierno de Rafael Correa. La redistribución de la tierra -sostuvo el líder- debía darse vía expropiación para entregarla, mediante procesos de compra, al pequeño y mediano productor.

“Además, planteamos el cumplimiento del artículo 282 de la Constitución, que dice que el Estado promoverá políticas redistributivas que permitan el acceso del campesino a la tierra, al agua y a otros recursos productivos⁵⁴.

Ninguna de estas aspiraciones se hizo explícita en la Ley que fuera aprobada por el ‘Congresillo’ y vetada luego por el Ejecutivo; el paquete legal se convirtió en un marco general de lo que se entiende por ‘soberanía alimentaria’ y su aplicación quedó pospuesta y supeditada a la aprobación -dilatada hasta ahora- de un conjunto de leyes conexas y específicas para cada tema: tierra, agua, recursos pesqueros, subsidios e incentivos, recursos financieros...

Un mes más tarde, en noviembre del 2008, el buró del movimiento Pachakutik –brazo político de la Conaie- se reunió en Quito para analizar el panorama político. “Tenemos la responsabilidad de dar la cara a la sociedad y aglutinar fuerzas dispersas⁵⁵” aseguró Jorge Guamán, coordinador de la tienda política; semanas antes, el presidente Rafael Correa los había calificado como “no más de cuatro pelagatos” al rechazar su oposición a varias políticas oficialistas.

⁵⁴ El Comercio. Entrevista titulada “La expropiación debe ser por vía legal”, 3 de octubre del 2008.

⁵⁵ El Comercio. Artículo titulado “Los indígenas se movilizarán si Correa no debate las leyes”, 15 de noviembre del 2008.

Los pronunciamientos de Pachakutik se centraron en los proyectos de Ley Minera, Ley de Soberanía Alimentaria y Ley de Aguas -este último clave para el nuevo modelo agrario exigido por las organizaciones sociales-; “no permitiremos que las leyes sean neoliberales, no negociaremos la entrega de nuestros recursos naturales a las empresas transnacionales”, recalcó Humberto Cholango, cabeza de la Ecuarunari (regional Sierra de la Conaie), quien también participó de la cita.

La declaración de Jorge Sarango, ex asambleísta de Pachakutik, dejó en claro -mientras tanto- cuál era el problema de fondo que enfrentaba el movimiento campesino e indígena y anticipaba así cuáles serían -hasta la actualidad- las serias y complejas limitaciones de movilización y consenso que enfrentan las organizaciones sociales y que son resultado, en parte, de una estrategia impulsada desde el Gobierno.

“Reconozco que el movimiento indígena no está en sus mejores momentos, pero eso no nos quita la capacidad de organización. Esta administración ha dividido a las organizaciones sociales y así las debilitó, pero eso debe cambiar⁵⁶”.

La aspiración de Sarango no ha pasado del discurso político pues, en la práctica, el otrora monolítico movimiento indígena ha sido incapaz de unificar y darles fuerza a sus posiciones frente a las políticas del actual Gobierno relacionadas con los temas de los que históricamente se había abanderado. El régimen logró eclipsar a líderes como Pedro de la Cruz -ahora presidente del Parlamento Andino- y Ricardo Ulcuango; éste último llegó a representar a Pachakutik en el Congreso, pero desde agosto del 2011 ocupa el cargo de embajador en Bolivia, totalmente alineado al oficialismo.

A finales de noviembre del 2008, la Comisión de Salud y Ambiente del ‘Congresillo’ definió la agenda de actividades que cumpliría para el trámite y aprobación de la Ley de Soberanía Alimentaria, sujetándose al plazo de los 120 días que se determinó en la nueva Constitución. La Comisión estuvo presidida por Jaime Abril (miembro del partido oficial), quien posteriormente -en marzo del 2012- remitió a la presidencia de la Asamblea Nacional una propuesta de Ley Orgánica de Tierras y Territorios con el respaldo de 16 asambleístas.

“Los mismos actores involucrados en las políticas constitucionales de soberanía alimentaria participaron en el debate sobre la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía

⁵⁶ Ibid.

Alimentaria (LORSA). La Comisión Interinstitucional, conformada por el Ministerio de Coordinación Económica, el Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social y el MAGAP, preparó un anteproyecto de LORSA. Las organizaciones campesinas e indígenas conformaron comisiones encargadas de elaborar propuestas de ley o textos de articulado sobre temas específicos, como son los casos de la Fenocín y de la CONFEUNASSC-CNC. Y en vista de la diversidad de actores y posiciones, las organizaciones de apoyo también trabajaron en la recopilación de información técnica de sustento y de propuestas de articulado sobre los nudos críticos, como son los casos del Colectivo Agrario y de la Mesa Agraria⁵⁷”.

Según publicaciones de prensa, Abril recibió propuestas concretas de la Fenocín y del Ejecutivo, que encargó la elaboración del documento a una comisión de expertos privados; tras un espacio de socialización y debate público -que se extendió hasta febrero del 2009-, la Comisión elaboró un informe para primer debate.

Ya para entonces Abril había advertido que la Comisión o ‘Congresillo’ aprobaría una ley marco⁵⁸; es decir sólo contendría lineamientos generales y no regulaciones específicas sobre límites a la tenencia de tierras, redistribución de tierras, acceso a recursos como el agua, sanciones y control (temas sobre los cuales había expectativa entre las organizaciones sociales). Las leyes particulares o conexas, que articularían lo que se denominó ‘régimen de soberanía alimentaria’ y que se calculaba podrían llegar a 14 en total, se tratarían por separado y, según la declaración del comisionado, “durante el próximo año (es decir, hasta el 2010)”.

Leonardo Viteri, para entonces todavía comprometido con el Partido Social Cristiano y miembro de la Comisión de Salud y Ambiente, no firmó el documento para primer debate y preparó un informe de minoría⁵⁹. Luego de que la Ley de Soberanía Alimentaria fuera tratada en primera instancia, el 9 de febrero, Viteri afirmó: “Esto no es una Ley, la Ley manda, prohíbe, permite, y esto no lo hace de ninguna manera⁶⁰”.

⁵⁷Yolanda Carbonell Yonfá, Fabián Regalado y Fernando Rosero. Soberanía Alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador. Serie Materiales de Apoyo N. 2. Quito, Cafolis-Grupo Apoyo, diciembre 2011. Página 97.

⁵⁸ El Comercio. Artículo titulado “La Ley de Alimentos se discute”, 30 de enero del 2009.

⁵⁹ Diario La Hora. Artículo titulado “Ley de Soberanía Alimentaria lista para debate”, 5 de febrero del 2009.

⁶⁰ Diario La Hora. Artículo titulado “Asamblea debate proyecto de Ley de Soberanía Alimentaria”, 10 de febrero del 2009.

Viteri calificó al documento como un “amague”⁶¹ pues delegaba todas las regulaciones a leyes que no existían y rechazó que para la integración del grupo consultivo al que se le encargaría la elaboración de las leyes conexas no se hubiese tomado en cuenta a la Asociación de Municipalidades del Ecuador (de la cual había sido su presidente) ni a los representantes de los Ministerios de Salud y de Agricultura.

Incluso el oficialista Paco Velasco, parte también del ‘Congresillo’ o Comisión Legislativa, adoptó una postura crítica y calificó de un “débil saludo a la bandera” al proyecto de Ley; el cuerpo legal, dijo, no precisa temas como el acceso equitativo a la tierra ni define el hectariaje para los latifundios.

Mientras otros miembros de Alianza País, como Gorki Aguirre, dejaban entrever que dentro de la misma bancada de Gobierno no estaba totalmente claro el alcance de la ‘soberanía alimentaria’. El objetivo principal de la Ley, dijo, era “erradicar el hambre y la mal nutrición en nuestro país; queremos lograr que se fomente la producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos nutritivos y de calidad, protegiendo y respetando la biodiversidad”⁶².

Durante el primer debate del proyecto, según el registro del Diario Crónica (editado en la provincia de Loja), los asambleístas pusieron énfasis en que era “fundamental priorizar el apoyo a la producción nacional y que el Estado debía establecer una verdadera política de apoyo al campesino que labra la tierra”; también en que era importante “viabilizar un sistema de seguro obligatorio al crédito agropecuario acompañado de un subsidio, así como un fondo autofinanciado por las organizaciones sociales para cubrir la producción afectada por los desastres naturales”.

Carbonell, Regalado y Rosero sostienen que “el análisis de la posición de los diferentes actores revela dos tendencias polarizadas de la sociedad civil y del Estado, y una tercera que busca la conciliación entre las posiciones de los defensores de la modernización conservadora y las propuestas de los portadores de la soberanía alimentaria”⁶³.

⁶¹ Ibid.

⁶² Diario Crónica. Artículo titulado “Ley de Soberanía Alimentaria en primer debate”, 12 de febrero del 2009.

⁶³ Yolanda Carbonell Yonfá, Fabián Regalado y Fernando Rosero. Soberanía Alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador. Serie Materiales de Apoyo N. 2. Quito, Cafolis-Grupo Apoyo, diciembre 2011. Página 97.

El enfoque de modernización conservadora, además, fue promovido por la Comisión Interinstitucional de Soberanía Alimentaria y por algunas empresas dedicadas a la producción, acopio y comercialización de alimentos, como Pronaca, Supermaxi y Nestlé. “Nótese que a diferencia de la correlación de fuerzas que definieron las orientaciones de las leyes agrarias de 1964, 1970, 1973, 1979 y 1994, en esta coyuntura no intervinieron los gremios de propietarios sino los grandes empresarios agropecuarios monopolistas directamente o a través de funcionarios defensores de la competitividad sistémica, de las cadenas largas de valor y de la agro-exportación”.

Según esta lectura, la tesis de cambio radical de las políticas agrarias fue adoptada en cambio por las organizaciones campesinas e indígenas, por profesionales del desarrollo y por algunas organizaciones privadas de desarrollo social, con diferencias de matices en cuanto a tierras, transgénicos, e institucionalidad. Mientras la tesis intermedia, que buscaba la conciliación de las dos primeras, “fue agenciada por algunos profesionales vinculados a las instituciones del Estado, a determinadas organizaciones de desarrollo y a la cooperación internacional”.

El 16 de febrero del 2009 -al filo de vencerse el plazo constitucional-, la Comisión Legislativa y de Fiscalización o ‘Congresillo’ aprobó en segundo debate la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, con 49 votos a favor, dos en contra, tres en blanco y 11 abstenciones.

‘Curándose en sano’ frente a las elevadas expectativas de ciertos sectores, el primero de sus 35 artículos habla de la finalidad de la Ley y dice: “El régimen de la soberanía alimentaria se constituye por el conjunto de normas conexas, destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, pequeña y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía...”.

Al analizar el contenido de la Ley, el Colectivo Agrario señala en un documento editado en octubre del 2009: “La LORSA no resuelve el tema de la tierra, no resuelve el tema de la agrobiodiversidad, no resuelve el problema de la matriz productiva, ni el del consumo, sino que señala los mecanismos sobre los cuales el Estado normará el régimen de soberanía

alimentaria⁶⁴” y cumplirá con su “obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente”.

El documento de Carbonell y otros concluye, en tanto, que se “trataba de un texto de compromiso, corto, en el que no se procesaron a fondo los temas críticos de las nuevas políticas agrarias y el legislador prefirió derivarlos a un espacio de participación ciudadana dependiente del MAGAP (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca), como mecanismo para postergar las decisiones sobre temas conflictivos como la redistribución de tierras, por ejemplo”.

Aunque la presente disertación no tiene como meta analizar en detalle el contenido de la Ley que inicialmente aprobó la Comisión Legislativa, haremos a continuación un breve punteo de sus principales lineamientos con el objetivo de dejar claros sus alcances y entender mejor cómo fue modificándose luego del veto presidencial y de la reforma:

- Al abordar el **manejo del agua y de la tierra**, la Ley se limita a señalar que “el acceso y uso del agua como factor de productividad se regirá por lo dispuesto en la Ley que trate los recursos hídricos”; y que “la Ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el acceso equitativo a ésta, constituirá el fondo nacional de tierras, definirá el latifundio, el acaparamiento y concentración de tierras, establecerá los procedimientos para su eliminación y determinará los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental”.
- Se reconoce el papel del Estado y de las colectividades en la conservación de los ecosistemas, en la conservación y **desarrollo de la agrobiodiversidad**, y en la promoción del uso, conservación, calificación e intercambio libre de toda semilla nativa. Ambos temas estarán regulados en leyes conexas.
- Define el rol del Estado en temas de **investigación, asistencia técnica y diálogo de saberes**, dejando –nuevamente- a las leyes respectivas la fijación de la normativa que permita su aplicación. El Estado, dice la Ley, asumirá la investigación científica y tecnológica en materia agroalimentaria; “se prohíbe cualquier forma de

⁶⁴ Colectivo Agrario (Cafolis, Heifer, Intermón-Oxfam, Fian, IEE, Colectivo AgroEcológico, Sipae, Veco-Andino). Porque creemos en el debate: propuestas de legislación, Soberanía Alimentaria. Quito, octubre del 2009. Página 14.

apropiación del conocimiento colectivo y saberes ancestrales asociados a la biodiversidad nacional”.

- En lo relacionado con la **producción y comercialización agroalimentaria**, la Ley establece principios generales para el fomento a la producción. Los incentivos estatales “estarán dirigidos a los microempresarios, a los pequeños y medianos productores; y responderán a los principios de inclusión económica, social y territorial, solidaridad, equidad de género...”. Se definen también varias herramientas de fomento: crédito público preferencial, subsidio total o parcial para el aseguramiento de cosechas y ganado, apoyo a la asociatividad, mecanismos de apoyo para el desarrollo de pequeñas y medianas agroindustrias rurales, facilidades para la producción de insumos orgánicos, entre otros.
- La Ley dispone que el Estado es responsable de estimular la **producción agroecológica, orgánica y sustentable**; y que en sus programas de compras públicas deberá dar preferencia a las asociaciones de microempresarios, pequeños y medianos productores y a productores agroecológicos.
- **El artículo 16 determina que “serán revertidas al Estado las tierras ilegalmente ocupadas y explotadas por las empresas camaroneras y acuícolas para garantizar procesos de recuperación y repoblamiento del manglar”**. Este artículo fue vetado posteriormente por el Ejecutivo, imponiéndose finalmente una posición más flexible.
- En el capítulo sobre **acceso al capital e incentivos**, la Ley indica que para fomentar las actividades productivas de carácter alimentario el Estado debe crear fuentes de financiamiento en condiciones preferenciales, incentivos de tipo fiscal, productivo y comercial, así como fondos de garantía, fondos de re-descuento y sistemas de seguros, dirigidos todos hacia los microempresarios, pequeños y medianos productores.
- Se le encarga al Ministerio de Agricultura, a la banca pública y al sector financiero popular y solidario la implementación de un **sistema de seguro agroalimentario** para responder a desastres naturales y siniestros; y se deja abierta la posibilidad de un subsidio agroalimentario cuando la producción eficiente no genere rentabilidad por distorsiones del mercado.

- En el capítulo sobre **comercialización y abastecimiento agroalimentario**, la Ley dispone que el Estado cree el Sistema Nacional de Comercialización para la soberanía alimentaria; establezca mecanismos de apoyo a la negociación directa entre productores y consumidores; determine anualmente las necesidades de alimentos básicos y estratégicos que el país puede producir y no requieren importaciones; y proteja el mercado interno. Será la ley conexas correspondiente la que establecerá los mecanismos para la regulación de precios.
- En el tema de **sanidad e inocuidad alimentaria**, la Ley especifica que éstas tienen por objeto promover una adecuada nutrición y protección de la salud de las personas. El **artículo 26** declara el Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas, pero determina que “excepcionalmente y sólo en caso de interés nacional fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea, se podrá introducir semillas y cultivos genéticamente modificados”.
- Se dispone que las “materias primas que contengan insumos de origen transgénico podrán ser importadas y procesadas siempre y cuando cumplan con los requisitos de sanidad e inocuidad y que **su capacidad de reproducción como semillas sea inhabilitada por trozamiento** (...) de modo que no atenten contra la salud humana, la soberanía alimentaria y los ecosistemas”.
- En el capítulo sobre **consumo y nutrición**, la Ley sostiene que el Estado incentivará el consumo de alimentos nutritivos, preferentemente de origen agroecológico y orgánico, para erradicar la desnutrición y malnutrición. Los mecanismos serán definidos en leyes conexas.
- Finalmente, la Ley desarrolla un capítulo sobre la **participación social para la soberanía alimentaria**. El artículo 31 sostiene que “la elaboración de las leyes y la formulación e implementación de las políticas públicas para la soberanía alimentaria contarán con amplia participación social, a través de procesos de deliberación pública promovidos por el Estado y por la sociedad civil, articulados por el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN), en los distintos niveles de gobierno”.
- Dispone la creación de un **Consejo Consultivo para la Soberanía Alimentaria**, integrado por seis representantes de la Función Ejecutiva -uno de ellos lo presidirá-

y seis de la sociedad civil. Entre sus atribuciones están la de proponer una política de Estado sobre soberanía alimentaria, promover procesos de diálogo social para canalizar las propuestas de la sociedad civil y elaborar propuestas de ley, reglamentos y ordenanzas para presentarlas al Legislativo.

En la segunda transitoria de la Ley, se le concede al Consejo un plazo de 180 días - a partir de su conformación- para la **elaboración de una propuesta integral relacionada con la ley o leyes** conexas.

- El segundo organismo que crea la Ley es la **Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria y Nutricional**, como “un espacio de debate, deliberación y generación de propuestas y políticas en esta materia; estará integrada por las organizaciones de la sociedad civil, universidades y escuelas politécnicas, centros de investigación, asociaciones de consumidores, asociaciones de pequeños y medianos productores involucradas en este tema”. Entre sus atribuciones, están la de analizar, debatir y proponer políticas públicas relacionadas con la soberanía alimentaria; integrar a los diferentes actores; constituir veedurías ciudadanas y proponer reformas legales.

La Comisión Legislativa y de Fiscalización envió la Ley aprobada a la Presidencia de la República el 18 de febrero del 2009; y un mes más tarde recibió la objeción parcial con diez modificaciones al texto legal. En el capítulo II de esta disertación (páginas 19 y 20), se mencionan ya los cambios fundamentales que el Ejecutivo introdujo a la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria y se explica cómo éstos debilitaron sus propuestas iniciales y en la mayoría de los casos, además, los avances que supuso el debate de Montecristi.

Además de los temas mencionados en el capítulo II -y que están relacionados directamente con la normativa sobre soberanía alimentaria-, el veto presidencial modificó la institucionalidad que había propuesto la Ley aprobada por el ‘Congresillo’.

El Ejecutivo eliminó el artículo que disponía la creación del Consejo Consultivo y dio luz verde sólo a la conformación de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria “como un espacio de debate, deliberación y generación de propuestas en esta materia, por parte de la sociedad civil”; añadiendo al cuerpo de conferencistas a un representante de las organizaciones campesinas de los diferentes sectores productivos.

Limitó así las capacidades de la Conferencia, que según el texto original podía proponer políticas públicas relacionadas con la soberanía alimentaria. Las propuestas elaboradas por esta instancia debían además, según el veto, enviarse al Ministerio del ramo para que éste proponga las políticas y los cambios legislativos.

El veto parcial no fue analizado ni discutido por quienes integraban la Comisión Legislativa y fue entonces la versión final del Ejecutivo la que entró en vigencia por el ‘ministerio de la ley’. El texto se publicó en el Registro Oficial el 5 de mayo del 2009.

La coyuntura política que se desarrollaba en el país, mientras el tema de soberanía alimentaria era tratado en la Comisión Legislativa o ‘Congresillo’, redujo sin duda el interés que los medios de comunicación y analistas mostraron en el proceso de aprobación que siguió la Ley. Durante los primeros meses del 2009, el país conocía del nexo de Ignacio Chauvín, ex subsecretario de Gobierno, con Jefferson y Édison Ostaiza, supuestos cabecillas de una red que vendía droga de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en México y Estados Unidos; y la prensa reveló que dichos nexos fueron conocidos por allegados del Gobierno desde hace siete meses⁶⁵.

Así, la cobertura que los medios dieron al debate de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria se vio limitada a unos cuantos artículos que, básicamente, registraron los hechos sin entrar en detenidos análisis o en detalles de cómo se dio la discusión y qué papel jugaron las distintas fuerzas políticas.

3.1.3 La reforma a la Ley: un tema de institucionalidad y poder.

Ante una Ley que se quedó en ‘medias tintas’, las organizaciones sociales y campesinas empezaron a centrar sus esfuerzos y propuestas alrededor de las leyes conexas que permitirían poner en práctica un nuevo modelo agrario y productivo. La elaboración y debate de dichas leyes no marchaban, sin embargo, al ritmo que fijó la misma Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria y el Gobierno -mientras tanto- adoptaba políticas que contradecían, desde el punto de vista de los líderes sociales, los principios que se habían aprobado en la Constitución de Montecristi.

⁶⁵ El Comercio. Artículo titulado “El nexo Chauvín-Ostaiza se alertó hace 7 meses”, 17 de febrero del 2009.

“En el ambiente de juristas y abogados aparecieron observaciones sobre la redacción del texto y sus inconsistencias desde el punto de vista legal (...) El asambleísta por la Izquierda Democrática, Andrés Páez, recogió algunas de estas observaciones y presentó el 26 de agosto del 2009, a pocos días de instalada la Asamblea Nacional, un proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la LORSA⁶⁶.

Páez retomó la propuesta de crear un Consejo de Soberanía Alimentaria, que incluyera además a un delegado de las Cámaras de la Producción -de preferencia proveniente del sector productor de alimentos- y que fuera capaz de diseñar políticas públicas y leyes para ser presentadas al Ministerio de Agricultura en el plazo de un año. El Consejo funcionaría como una entidad de derecho público, con autonomía administrativa y financiera dependiente de dicho Ministerio, entidad que debía proveerle de fondos.

Mientras Páez trataba de impulsar esta reforma y el Gobierno se preocupaba en cambio de facilitar el desembolso de los recursos que requería la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria para su funcionamiento, los movimientos indígenas y campesinos empezaron a presionar al régimen para que se concretaran los cambios tan ‘cacareados’ del modelo agrario; sobre todo, aquellos relacionados con el manejo del agua y de la tierra, que la Ley de Soberanía Alimentaria -impulsada por el partido oficialista y definida finalmente por el Ejecutivo- no se atrevió a abordar.

Ya en octubre del 2009, Luis Andrango, presidente de la Fenocín, convocó a una asamblea nacional para mediados de noviembre a fin de evaluar los acuerdos que habían firmado en campaña electoral con Alianza País y su líder, Rafael Correa. Dejó incluso abierta la posibilidad de optar por una autonomía respecto al partido de Gobierno.

Según la organización, sólo cuatro de los 24 puntos acordados con Alianza País se habían cumplido hasta esta fecha: la no firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la salida de la Base de Manta, la reforma política a través de la nueva Constitución y la reorientación de las políticas social enfocadas a lo rural.

“Hemos criticado lo actuado en el tema agrario; hay una deuda inmensa con los sectores campesinos. Hay avances en la Constitución y las leyes, pero las políticas son todavía contradictorias (...) en la Constitución se habla de iniciar un proceso de redistribución de

⁶⁶ Yolanda Carbonell Yonfá, Fabián Regalado y Fernando Rosero. Soberanía Alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador. Serie Materiales de Apoyo N. 2. Quito, Cafolis-Grupo Apoyo, diciembre 2011. Página 99.

las tierras, y que se combatirá el latifundio; sin embargo, las políticas agrarias no han cambiado, se sigue –al igual que en los últimos 25 años- apoyando a la agricultura para la exportación, cuando se habla de una soberanía alimentaria para el pueblo⁶⁷”.

Andrango afirmó en esta entrevista que, desde la Asamblea Nacional, Pedro de la Cruz había canalizado algunas propuestas de las organizaciones indígenas y campesinas, “pero vemos –advirtió- que hay resistencia y hasta oposición en algunos asambleístas de Alianza País”.

Con estas declaraciones, se confirmaba que las posturas de los diferentes actores involucrados en el tema ‘soberanía alimentaria’ no habían cambiado, que seguían jugando en las mismas posiciones adoptadas durante el debate de la Ley y que había asuntos de ‘política oficial’ en los cuales el Gobierno al parecer no tenía una decisión tomada o no estaba dispuesto a ceder en beneficio exclusivo de los sectores campesinos e indígenas.

Como se hace evidente, en la interacción social entre los distintos grupos y actores pesan lo que Van Dijk define como “las realizaciones estratégicas de los usuarios del lenguaje en acción”. Como lo sostiene el teórico, “los argumentos no sólo tienen estructuras abstractas e involucran procesos y representaciones mentales sino que son, al mismo tiempo, una dimensión de los actos comunicativos realizados por usuarios reales del lenguaje en situaciones reales”.

El debate de la propuesta de Ley de Recursos Hídricos -o Ley de Aguas- fue el escenario donde inmediatamente se evidenció la correlación de fuerzas arriba descrita. El 10 de noviembre del 2010, el pleno de la Asamblea empezó a analizar el paquete legal en primer debate; la creación de la Autoridad Única del Agua, la participación de los gobiernos seccionales en la administración de estos recursos, la disposición de que en un plazo de dos años las empresas que exploten este recurso se constituyan en empresas de economía mixta con mayoría estatal... fueron algunos de los puntos de debate y conflicto entre el oficialismo y la oposición⁶⁸.

Tal y como ocurrió durante el trámite de la Ley de Soberanía Alimentaria, el partido de Gobierno no mostró un sólido consenso. Y aunque desde el Ejecutivo se mantenía

⁶⁷ El Comercio. Artículo titulado “Pedro de la Cruz está preocupado por la alianza con el Gobierno”, 27 de octubre del 2010.

⁶⁸ El Comercio. Artículo titulado “La Ley de Aguas, con primeros roces”, 11 de noviembre del 2009.

controlado el futuro de la Ley de Aguas (así lo demostró el presidente de la República en varias intervenciones públicas), las declaraciones de algunos assembleístas dejaron entrever la diversidad de intereses que se defendían dentro de la misma bancada oficialista y sus grupos afines.

Pedro de la Cruz se mostró como uno de los principales defensores de que las empresas privadas entreguen la mayor parte de acciones al Estado y con su criterio coincidieron assembleístas de Pachakutik y del Movimiento Popular Democrático (MPD). Sin embargo, Fernando Cordero –presidente de la Asamblea-, María Paula Romo y Rolando Panchana expresaron su desacuerdo, respaldados por el ADE, afín al Gobierno; “el hecho de que una empresa privada pueda usar el agua para sus actividades, no significa que se ha privatizado (el agua)”, dijo Cordero.

El presidente de la Ecuarrunari (regional Sierra de la Conaie), Humberto Cholango, afirmó que durante las discusiones del pleno “se evidenció que en el bloque de Alianza País hay sectores privatizadores, que no quieren ceder sus privilegios”.

Las declaraciones que diera el 17 de noviembre el presidente de la República respecto al tema dejaron en claro cuál sería, no obstante, el rumbo de este tema; sin importar la posición campesina e indígena. “Hay algunos extremos que se están dando en la Asamblea y que es bueno –dijo- corregirlos”; cuestionó que se intente prohibir que haya envasadoras privadas de agua con el argumento de que el líquido es un recurso estratégico: “Como el petróleo también es un recurso estratégico, entonces se debería prohibir la existencia de estaciones de combustible privadas. Eso es un absurdo⁶⁹”.

El impacto y los efectos que generalmente tiene el discurso de Correa sobre los temas frente a los cuales adopta una posición confirman lo que Van Dijk plantea en su reflexión teórica. Las intenciones y propósitos de un discurso tienen un alcance variable: algunas son absolutamente intencionales y tienen un claro propósito; otras lo son menos y dependerán de la interpretación que efectúan quienes lo escuchan.

En el caso de Correa, sus alocuciones tienen una intencionalidad absolutamente definida que dan paso, además, a un efecto concreto en la realidad. Cuando el presidente comenta su posición, ésta se vuelve una orden para los miembros de su partido, para sus ministros, para los funcionarios de Estado, para todos quienes se articulan alrededor de su liderazgo.

⁶⁹ El Comercio. Artículo titulado “La Ley de Aguas divide al oficialismo”, 19 de noviembre del 2009.

También hubo otros artículos de la propuesta de Ley de Recursos Hídricos que provocaron discordia. Bolívar Cevallos, titular de la Cámara de Agricultura de la I Zona, sostuvo que la Ley de Aguas excluía al sector productivo en la distribución del agua al colocarlo cuarto en el orden de prioridades; y que también lo excluía de la gestión y planificación de los recursos hídricos, no así a las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos.

Y aunque durante el debate de la Ley de Soberanía Alimentaria los empresarios o sus líderes gremiales habían opinado y participado poco o casi nada, los cambios drásticos propuestos por la Ley de Aguas estaban ya revestidos de políticas concretas que preocupaban al sector privado y que motivaron la reacción de sus líderes.

A inicios de diciembre del 2010, por ejemplo, un grupo de más de 50 empresarios e industriales acudieron a la conferencia “El papel de la empresa privada en el nuevo esquema constitucional”, organizada por la Cámara de Comercio de Guayaquil. Allí, María Gloria Alarcón, presidenta del gremio, rechazó la actitud del Gobierno que “cada vez limita las iniciativas del sector con más reformas y exclusiones”; mientras el analista Walter Spurrier dijo que el régimen desplaza de sus actividades a las empresas privadas y favorece a sectores como el cooperativismo y los pequeños propietarios⁷⁰.

Mientras el debate de la Ley de Aguas daba paso a una conflictividad social que derivaría en el archivo indefinido del texto legal, la Comisión de Biodiversidad y Recursos Naturales de la Asamblea tramitó una reforma a la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria que se centró en temas institucionales.

El detalle del contenido de la reforma y su veto parcial -dado en noviembre del 2010- consta en el capítulo 2 de esta disertación; en las negociaciones de su contenido, intervinieron los integrantes de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, el Comité de Administración de la Legislatura y las dependencias del Ejecutivo involucradas en el tema.

“Detrás de estas derivas legales está el debate entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Nacional en torno al carácter autónomo o dependiente de la Copisa (Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria), a la potestad de presentar propuestas directamente al Legislativo o a través del MAGAP (Ministerio de

⁷⁰ El Comercio. Artículo titulado “Acosta criticó el modelo del régimen”, 3 de diciembre del 2009.

Agricultura), a la definición de persona jurídica de carácter público y al acceso al Presupuesto General del Estado⁷¹”. Y si bien la reforma reconoció estos dos últimos aspectos, sostienen los autores, “la Copisa tiene necesariamente que tramitar sus propuestas a través del Ejecutivo”.

Bajo el paraguas teórico de Teun A. van Dijk, la revisión y análisis de los debates que se dieron durante estos tres momentos claves para la soberanía alimentaria -trabajo que hemos efectuado a lo largo de este capítulo- dejan en claro que el discurso es una actividad humana, controlada, intencional y con un propósito; socialmente relevante, en este caso, pues se manifiesta -dice el autor- como actividad social sometida a la interpretación de otros (en la interacción que ocurre durante los procesos).

CAPÍTULO 4

4.1 Expectativas y escenarios bajo la nueva legislación: contradicciones entre políticas estatales y los lineamientos de la ‘soberanía alimentaria’.

Casi cinco años después de que la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria fuera aprobada por la Asamblea Nacional, ni una sola ley relacionada con los temas que permitirían su implementación ha sido aprobada todavía por la Legislatura.

Mientras tanto, los planes de Gobierno y las políticas oficiales reflejan que la soberanía alimentaria no se ha convertido en un tema transversal ni tampoco ha guiado en lo sustancial la planificación agro-productiva del país.

Identificamos en esta disertación cuatro temas en los cuales se confirma que los alcances de la soberanía alimentaria son un debate todavía abierto en el país; y que las contradicciones se hacen evidentes al momento de convertir el concepto en políticas públicas. En algunos casos, los conceptos y principios aprobados en Montecristi y recogidos, con limitaciones, en la Ley de Soberanía Alimentaria y su posterior reforma no traspasan la frontera de lo escrito.

⁷¹ Yolanda Carbonell Yonfá, Fabián Regalado y Fernando Rosero. Soberanía Alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador. Serie Materiales de Apoyo N. 2. Quito, Cafolis-Grupo Apoyo, diciembre 2011. Página 101.

4.1.1 Los Planes del Buen Vivir y la soberanía alimentaria

El primero de los temas está relacionado con el contenido de los Planes Nacionales del Buen Vivir diseñados por el actual Gobierno para los períodos 2009-2013 y 2013-2017 y que recogen los lineamientos, estrategias y políticas oficiales.

En estas ‘hojas de ruta’ del Gobierno, no se deja de lado el énfasis en el derecho a la alimentación y éste relacionado con la calidad de vida y el ‘Sumak kawsay’ -traducido del quechua al español como ‘buen vivir’-: un concepto que políticamente el régimen de Rafael Correa ha convertido en su punta de lanza.

El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 define el desarrollo como un proceso de ampliación de oportunidades y capacidades humanas, orientado a satisfacer necesidades de diversa índole. Se pone acento en lo que las personas pueden “hacer y ser” más que en lo que pueden “tener”; parte de las potencialidades de la gente, de su forma de pensar, de sus necesidades, sus valores culturales y sus formas de organización⁷².

Uno de los objetivos nacionales del Plan es “auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad” con la finalidad de promover el ejercicio de los derechos de salud, educación, seguridad, alimentación, agua y vivienda. El documento incorpora además, como una de sus políticas, el aseguramiento de “una alimentación sana, nutritiva, natural y con productos del medio para disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales”.

La soberanía alimentaria aparece en varios momentos a lo largo del documento; pero no se hace referencia, por ejemplo, a uno de los temas que mayor discusión generó durante las jornadas constitucionales de Montecristi o las sesiones legislativas para la aprobación de la Ley: la prohibición de la importación y uso de transgénicos.

Al hablar de las fases que seguirá el país para una nueva estrategia de acumulación y redistribución en el largo plazo, el Plan señala sin mayores especificaciones que -en un primero momento de transición- “la protección a sectores generadores e intensivos en trabajo y empleo será prioridad, así como aquellos asociados a iniciativas provenientes de

⁷² Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.

la economía social y solidaria, al ejercicio de la soberanía alimentaria del país y, en general, a la satisfacción de necesidades básicas”.

Esta transición se caracteriza, según el Plan, por un proceso de sustitución selectiva de importaciones, el impulso al sector turístico y la inversión pública estratégica dirigida a fomentar la productividad sistémica. Así, “se sientan las bases para construir la industria nacional y producir cambios sustanciales en la matriz energética”.

Al detallar los mecanismos que se seguirán para la sustitución selectiva de importaciones, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 menciona que uno de los criterios que se seguirán es la contribución de los sectores productivos a la obtención de la soberanía alimentaria. Ésta aparece entonces como una herramienta para impulsar la sustitución de importaciones y no como una política pública transversal.

En el Plan, el Gobierno se compromete a seguir trabajando en proyectos que contribuyan al cambio de matriz energética; entre ellos, los de biocombustibles (de segunda y tercera generación), siempre y cuando -advierde- no aumenten la frontera agrícola en zonas degradadas o semidesérticas o pongan en riesgo la soberanía alimentaria.

Dentro de las políticas que orientan la inversión, en lo que el Gobierno llama ‘la primera fase’ de la estrategia de economía endógena para el buen vivir, está el fortalecimiento de la soberanía alimentaria; es una manera, dice el documento, de reducir la dependencia externa de alimentos y ampliar la participación de la producción nacional en la demanda doméstica. Nuevamente, la soberanía alimentaria aparece como una herramienta para reducir el peso de las importaciones, pero no genera por sí misma acciones de política agraria -por ejemplo-.

Con ese mismo enfoque, el Plan sostiene que la soberanía alimentaria es parte de los cambios que el Gobierno pretende dar al actual modelo altamente extractivista y dependiente. Y se plantea que la acumulación de capital en sectores productivos generadores de valor debe tomar en cuenta, entre otras, a las industrias nacientes que apunten a fortalecer la soberanía alimentaria, energética y tecnológica; se menciona a la industria bioquímica como una manera de garantizar la soberanía del agro ecuatoriano.

Con una fuerte orientación en el ordenamiento territorial, el Plan 2009-2013 aborda el desarrollo de las áreas rurales y plantea que “la producción primaria rural deberá considerar tres principales mercados en este orden: consumo interno que permita garantizar

la soberanía alimentaria; la producción para la industria nacional, con miras al encadenamiento productivo, generación de empleo y valor agregado a la producción; y la exportación”.

En el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, aprobado para el nuevo período de Gobierno, se siguen manejando los conceptos de derecho a la alimentación y de soberanía alimentaria. El objetivo 3, por ejemplo, relaciona directamente el derecho alimentario con la calidad de vida de la población; y una de las políticas propuestas para alcanzar el objetivo es la promoción de hábitos de alimentación nutritiva y saludable.

En este sentido, las estrategias que prevé ejecutar el Gobierno en el período 2013-2017 pretenden garantizar una nutrición adecuada; el desarrollo de políticas alimentarias para todo el ciclo de vida; el impulso a la producción de cultivos tradicionales como alternativa de dieta saludable; la implementación de mecanismos efectivos, eficientes y eficaces de control de calidad e inocuidad de los productos de consumo humano; y la articulación de la producción local/nacional, su distribución y su consumo a las necesidades nutricionales de la población.

La gran meta, sostiene el Plan, es “garantizar la disponibilidad y el acceso permanente a alimentos nutritivos, sanos, saludables y seguros, con pertinencia social, cultural y geográfica, contribuyendo con la garantía de la sostenibilidad y de la soberanía alimentaria”.

En el objetivo 7 del Plan, relacionado con la garantía de los derechos de la naturaleza y la sostenibilidad ambiental, territorial y global, se propone como una de las políticas: “garantizar la bioseguridad precautelando la salud de las personas, de otros seres vivos y de la naturaleza”. Y en una referencia explícita a las semillas transgénicas o al material vivo modificado dice que el Gobierno generará “normativa sobre bioseguridad basada en el principio de precaución, para afrontar y reducir los riesgos asociados a su presencia y uso”⁷³.

En ningún momento se ratifica la prohibición de la importación y uso de transgénicos; y tampoco la declaratoria constitucional de un país libre de dichos productos o insumos. Claramente se dice que otra de las políticas relacionada con bioseguridad es: “Implementar protocolos que permitan prevenir y manejar los efectos adversos que pueda generar la

⁷³ Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Página 235.

biotecnología moderna en la salud humana, la soberanía alimentaria y la conservación y el uso de la biodiversidad”⁷⁴.

Una postura que está acorde con las declaraciones públicas que ha efectuado el presidente Rafael Correa sobre el tema; y que se contradicen, en cambio, con los planteamientos que efectuaron las organizaciones campesinas, indígenas y ciudadanas en la propuesta de Ley de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento Agroecológico elaborada por la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria.

En el objetivo 8 del Plan, relacionado con la consolidación del sistema económico social y solidario -que según el Gobierno, se profundiza en este nuevo período-, se ratifica de manera general el papel del Estado en la generación de ciertas herramientas vinculadas con la posibilidad de impulsar este nuevo enfoque productivo. Sin embargo, no se hace referencia alguna a los mecanismos o a las políticas puntuales que requieren los campesinos -pequeños y medianos-, las mujeres campesinas, las pequeñas unidades productivas y a la posibilidad además de un nuevo modelo enfocado en lo que se conoce como agroecología; todo esto, parte de la línea de debate de la soberanía alimentaria.

Dos de las políticas propuestas dicen: “Democratizar de forma organizada y responsable los medios de producción no vinculados al sector financiero, bajo consideraciones de asociatividad, inclusión y responsabilidad ambiental (...); establecer condiciones preferentes a los actores de la economía popular en el acceso a financiamiento y facilidad de tasas de interés...”⁷⁵.

4.1.2 El cambio de la matriz productiva vs. la ofertada ‘revolución agraria’

Uno de los lineamientos centrales del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 -que marca una diferencia con la anterior planificación- es la transformación o cambio de la matriz productiva. En la introducción del documento, se sostiene que “la estrategia contempla cambios simultáneos y progresivos en la dinámica productiva, para dar paso a una economía diversificada e incluyente, orientada por el conocimiento y la innovación social y tecnológica, base de la nueva matriz productiva”.

⁷⁴ Ibid. Página 236.

⁷⁵ Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Página 268.

Se trata de una transición que implica, según el Plan, que “la actual dependencia de la extracción de recursos naturales no renovables sea temporal y decreciente, en la medida de los requerimientos para financiar la emergencia de una nueva configuración socioeconómica, sostenible y sustentable”.

Este eje central de la política del actual Gobierno se recoge más detalladamente en el objetivo 10 del Plan. Allí, entre las políticas y lineamientos estratégicos, se propone impulsar la producción y la productividad de forma sostenible y sustentable en el sector agropecuario, acuícola y pesquero; y aunque una de las acciones es fortalecer la producción rural organizada y la agricultura familiar campesina, este fortalecimiento debe - según el Plan- promover la diversificación, la agregación de valor y la sustitución de importaciones.

La posibilidad de aplicar patrones de producción agrícola basados en principios agroecológicos está supeditada, según la misma política, a que éstos contribuyan a aumentar la productividad y los niveles de ingreso, así como la diversificación productiva y generación de valor agregado.

En un artículo publicado en octubre pasado, la organización Acción Ecológica efectúa un análisis detallado de la propuesta de nueva matriz productiva para el agro. Sus autores sostienen que “con el inicio del nuevo régimen presidencial en mayo de 2013 se anunció la radicalización de las políticas agrarias en función de alcanzar mayor justicia social; sin embargo, “la revolución agraria” prometida no ha cumplido los objetivos de la soberanía alimentaria y el apoyo a la agricultura campesina autónoma, lo que se ve reflejado en la propuesta de matriz productiva para el agro”.

En el análisis, Acción Ecológica resalta la contradicción existente entre la posibilidad de una economía basada en la noción de soberanía alimentaria y la propuesta planteada por el Gobierno, que centra el cambio de matriz productiva en el conocimiento, la innovación, la diversificación e inclusión. “Éstas apuntan a profundizar el modelo agroindustrial, propiciar una mayor concentración o control corporativo de la tierra, del agua y de la agrobiodiversidad”.

En este mismo sentido, el artículo plantea que el cambio de matriz productiva sólo beneficiará al sector del agronegocio. Las ventajas que pueden existir para los pequeños y medianos productores sólo son posibles en la medida en que éstos se encuentren atados a la

lógica de los grandes capitales a través de formas de asociatividad, de economías bajo contrato y la generación de negocios inclusivos.

En uno de los lineamientos estratégicos de la política 10.1, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 sostiene que es necesario “impulsar y fortalecer las industrias estratégicas claves y sus encadenamientos productivos, con énfasis en aquellas que resultan de la reestructuración de la matriz energética, de la gestión soberana de los sectores estratégicos y las que dinamizan otros sectores de la economía en sus procesos productivos”.

Según Acción Ecológica, este modelo está enfocado entonces en el trabajo con pocas cadenas agroindustriales (las claves); promoviendo así el desarrollo de pocos y grandes consumidores (la agroindustria y los agroexportadores), lo cual “genera exclusión social y fortalece los grupos hegemónicos”.

Acción Ecológica sostiene que los encadenamientos productivos propuestos por el Gobierno para la transformación de la matriz productiva potencializaría la consolidación de grupos monopólicos, al centrar dichos encadenamientos en el abastecimiento de materia prima para las industrias locales que resultan estratégicas. “Lejos de desconcentrar la producción, estas políticas van a concentrar el poder de las empresas que controlan las cadenas productivas”.

4.1.3 La prohibición de transgénicos y el ‘ecologismo infantil’

Las posiciones, discursos y políticas que ha ido aplicando el Gobierno de Rafael Correa - en las áreas económica, productiva y agrícola- evidencian además que desde la institucionalidad del Estado no existe un acuerdo cerrado sobre las implicaciones y alcances de esta nueva tendencia.

En septiembre del 2012, por ejemplo, Correa calificó como un “error” la prohibición de los cultivos transgénicos incluida en la Constitución del 2008 y abrió la puerta a una posible enmienda⁷⁶.

“Las semillas genéticamente modificadas pueden cuadruplicar la producción y sacar de la miseria a los sectores más deprimidos”, dijo; “cometimos un error en la Constitución”. Según el mandatario, no tuvo la “entereza” para oponerse a esa cláusula, impulsada -de

⁷⁶ El Comercio. Artículo titulado “Correa dice que prohibición constitucional de transgénicos es un error”, 27 de septiembre del 2012.

acuerdo con sus propias declaraciones- por el “ecologismo infantil” de personas como Alberto Acosta, entonces presidente de la Asamblea Constituyente.

4.1.4 El Código de la Producción y la consolidación del modelo agroexportador.

“Paralelamente a los remiendos frecuentes de la institucionalidad de la soberanía alimentaria” y al ‘limbo’ en el que permanece la aplicación de la Ley correspondiente debido a la falta de las llamadas ‘leyes conexas’, “el Ministerio Coordinador de la Producción ha consolidado y modernizado la institucionalidad de la agro-exportación a través del Código de la Producción, aprobado en diciembre 2010, y del Reglamento de su libro IV publicado en abril 2011”⁷⁷.

Y mientras la institucionalidad que requiere la implementación de la Ley de Soberanía Alimentaria ha sido foco de posiciones contradictorias que obstaculizan la concreción de los cambios anunciados en la Constitución de Montecristi, “la rápida definición del Consejo Sectorial de la Producción y del Consejo Consultivo -resultado del Código de la Producción- fortalece la orientación hacia la competitividad sistémica de las cadenas agroindustriales para el mercado interno y, sobre todo, para la exportación”⁷⁸.

Esta comparación deja evidenciadas, nuevamente, las contradicciones al interior del régimen respecto al modelo económico-productivo que se está implementando en el país. Están, como mencionamos anteriormente, la posición radical -expresada sobre todo en los temas agrarios- y la posición más tradicional, apegada a los principios de una economía vinculada a los mercados externos y cuyos defensores tienen un espacio definido de poder dentro de la institucionalidad estatal.

Carbonell, Regalado y Rosero creen que las reglas del juego del agro-negocio responden en el Ecuador a un acumulado histórico que data de la época cacaotera, “que introdujo elementos modernos en la presidencia de Galo Plaza Lasso (1948-1952) para facilitar la producción y exportación del banano, y que aún ahora se sustentan en la ley neoliberal de Desarrollo Agrario de 1994”.

⁷⁷ Yolanda Carbonell Yonfá, Fabián Regalado y Fernando Rosero. Soberanía Alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador. Serie Materiales de Apoyo N. 2. Quito, Cafolis-Grupo Apoyo, diciembre 2011. Página 101.

⁷⁸ Ibid.

Al igual que esta última ley -que garantizó, dicen los autores, la propiedad de la tierra a las grandes unidades de producción para fomentar la agroindustria- el reciente Código de la Producción y su reglamento “garantizan la propiedad de la tierra eficientemente explotada bajo los criterios de competitividad sistémica y de sustentabilidad, es decir el manejo de los suelos y el agua con tecnologías limpias o la menor utilización de agrotóxicos⁷⁹”.

Se trata de un Código que garantiza, además, las inversiones de capital nacional y extranjero, la repatriación de utilidades y el fomento a la producción de alimentos para el mercado interno y de ‘commodities’ (materias primas y bienes de consumo) para la exportación. En temas de fomento, la política del Gobierno abarca a todas las unidades de producción, con énfasis –según la planificación- en pequeños y medianos productores; sin embargo, subrayan Carbonell y otros, “la actual concentración del crédito del Banco Nacional de Fomento (BNF) en los quintiles tres y cuatro lleva a pensar que estas políticas beneficiarán, de manera especial, a las grandes empresas agroindustriales”.

Capítulo 5

Reflexiones finales.

Las siguientes reflexiones recogen o amplían algunas de las ideas ya mencionadas en la disertación con el objetivo de ampliar el análisis y dejar en claro las características que ha tenido el proceso de debate y aprobación de la actual Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria.

También pretendo ligar dicho proceso con los hechos que se han registrado en los últimos tres o cuatro años y con la coyuntura actual, marcada por el anuncio de una posible aprobación de las leyes de Tierras y de Aguas una vez que concluyan las elecciones de gobiernos municipales del 23 de febrero próximo. Estas dos leyes darían paso a la implementación de algunos de los principios fundamentales propuestos por la Ley de Soberanía Alimentaria y, sobre todo, por la Constitución de Montecristi.

1. El debate y el entendimiento cabal de lo que supone la ‘soberanía alimentaria’ es un camino en construcción. Si bien algunas organizaciones sociales y de desarrollo

⁷⁹ Ibid.

han participado por varios años en espacios de discusión regionales y mundiales, los diversos actores sociales y políticos han demostrado que el concepto y sus alcances están todavía asimilándose, entendiéndose e, incluso, construyéndose dentro del país.

2. La correlación de fuerzas que se registró al interior de la Asamblea Constituyente durante la discusión de la soberanía alimentaria ha ido replicándose en los momentos posteriores: la construcción de la Ley Orgánica, su debate, el veto parcial del Ejecutivo, la posterior reforma del cuerpo legal, el nuevo veto del Ejecutivo, y la discusión de los posibles contenidos de las leyes conexas; sobre todo de aquellas que abordan cambios relacionados con el modelo agrario y el manejo de recursos fundamentales como la tierra y el agua.
3. Las organizaciones sociales y campesinas no han actuado en consenso ni han conformado un solo frente durante todo este proceso. Es evidente que cada una ha respondido a una agenda particular y a cálculos políticos particulares; en el caso de la Fenocín, cuyas cabezas se han hecho visibles durante momentos claves del debate sobre soberanía alimentaria, sus posturas han estado constantemente marcadas por el acuerdo alcanzado con Alianza País durante la campaña electoral del 2006.
4. Organizaciones y movimientos como la Conaie, Pachakutik -su brazo político- y la Ecuarrunari -regional Sierra de la Conaie- han permanecido en la oposición durante los últimos cinco años; debilitados sin embargo por pugnas internas que se han propiciado, algunas, desde el régimen y que se han derivado, otras, de sus propias contradicciones y conflictos. Sin embargo, los efectos que tuvieron las movilizaciones sociales convocadas a propósito del debate de la Ley de Aguas -a partir del 2010- demuestran que todavía constituyen un actor gravitante dentro del tablero político y del cual el Gobierno no se ha despreocupado al momento de armar y ejecutar sus estrategias.
5. El peso político de los partidos tradicionales, ubicados en la oposición, ha sido casi nulo dentro del proceso que siguió la Ley de Soberanía Alimentaria y lo sigue siendo, ahora, frente a los temas que aún deben legislarse para la aplicación de algunos de los principios de este nuevo concepto.

Ha sido casi nulo, en general, frente al proceso político que experimenta el país tras la asunción al poder de Rafael Correa y la implementación de su ‘revolución ciudadana’; las posturas de los partidos de derecha, centro y centro-izquierda han sido coherentes, además, con su ideología o con los intereses de los grupos a los que representan: el PSC, Sociedad Patriótica, movimientos como Concertación Democrática, el ADE... no han demostrado apertura a la posibilidad de aplicar los cambios -algunos drásticos- que supone la soberanía alimentaria y se han quedado en el manejo de los tradicionales -y a veces no bien entendidos- conceptos de competitividad, desarrollo, eficiencia, apertura... más cercanos y beneficiosos para las actividades y grupos con mayor peso en la economía nacional.

6. El poder Ejecutivo, comandado por el presidente Correa, ha sido el ojo del ‘gran hermano’ en todo el camino que recorrió la propuesta de Ley. Una estrategia y una manera de ejercer el poder que ha caracterizado constantemente al mandatario (en declaraciones públicas, reivindicó su jefatura sobre todos los poderes del Estado). Finalmente, el contenido del cuerpo legal y de su posterior reforma se ajustó a los criterios del Ejecutivo, a las limitaciones y márgenes que Correa quiso imponer al tema.
7. Este ejercicio de acumulación de poder desde el Ejecutivo marcó también, y sin duda, la actuación de la Comisión Legislativa y de Fiscalización -en un primero momento- y de la Asamblea Nacional a partir del 2009; el partido de Gobierno, con una representación mayoritaria -aunque no lo suficiente para garantizarse en el período 2009-2013 la aprobación de todas las leyes claves para el Gobierno-, fue respondiendo a las directrices que provenían de la Presidencia de la República.

Como ejemplo, recordemos cuando los asambleístas del oficialismo -a fines del 2010- afirmaron que esperarían un pronunciamiento del presidente Rafael Correa sobre los puntos conflictivos de la Ley de Aguas para, entonces, continuar con el debate del paquete legal; Correa emitió públicamente su criterio, criticó a algunos de sus asambleístas y dejó en claro cuál era la posición partidista a la que debían mantenerse ‘fieles’ sus coidearios.

8. Las limitaciones que el Ejecutivo le ha impuesto a la aplicación de la soberanía alimentaria le ha evitado una conflictividad social que hubiese sin duda impactado sobre sus niveles de popularidad y aceptación. Por ello, resulta claro que la

postergación constante del trámite de las Leyes de Tierras, de Aguas y de Agrobiodiversidad -que pueden convertirse en la columna vertebral del régimen de soberanía alimentaria- obedece a un cálculo político. Habrá que ver cuáles son los escenarios que maneja el Gobierno para los próximos meses, cuando la Asamblea Nacional pretende retomar el debate de estos temas; seguramente, el Ejecutivo jugará con los nuevos espacios de poder captados tras las elecciones municipales para, desde allí, controlar o manipular a los actores sociales involucrados en la temática agraria.

9. Rescato como conclusión una de las reflexiones que hicieron Yolanda Carbonell, Fabián Regalado y Fernando Rosero en su libro “Soberanía Alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador”: “En realidad, la diversidad de posiciones sobre la institucionalidad de las nuevas políticas alimentarias es fruto del tratamiento insuficiente de este tema por parte del legislador por razones técnicas y políticas. Entre las primeras se destaca el desconocimiento del nuevo paradigma de soberanía alimentaria y sus experiencias en algunos países del mundo (Senegal, Brasil, Venezuela, Nicaragua), en tanto que las razones políticas hay que buscarlas del lado de la resistencia a la participación social de algunos sectores del gobierno celosos de la rectoría del Ejecutivo y temerosos de la incidencia de la sociedad civil en las diferentes fases del ciclo de las políticas públicas, especialmente en la toma de decisiones”.
10. En definitiva, los cambios que podría conllevar la aplicación de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria están en ciernes y su futuro es incierto. Sin ninguna ley conexas aprobada en cinco años, desde la aprobación de la Ley, es difícil prever el rumbo que adopte este tema. La Asamblea Nacional ha anunciado que las leyes de Aguas y de Tierras serán tratadas en marzo próximo, luego de las elecciones de gobierno municipales; sin embargo, la conflictividad que desatan ambos temas a nivel social impide cualquier certeza.
11. Mientras tanto, las políticas públicas del Gobierno avanzan por un andarivel distinto; lo demuestran la postura del presidente Rafael Correa sobre el uso e ingreso de transgénicos, las políticas que ejecuta el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la propuesta del cambio de matriz productiva y la aprobación de normativas como el Código de la Producción.

Citando nuevamente a Carbonell, Regalado y Rosero: “Las políticas orientadas hacia el fomento de la agricultura familiar campesina y la soberanía alimentaria son caóticas y llenas de parches con la clara intención de impedir la participación social y los cambios estructurales, concretamente en la distribución de la tierra, el agua y el crédito (...) Mientras la Constitución del 2008 dio un salto cualitativo mediante la introducción del nuevo paradigma de la soberanía alimentaria, la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria frena la aplicación cabal de la norma constitucional, y los reglamentos y ley reformativa mediatizan la participación social al someterla a la voluntad de las autoridades del Ejecutivo”.

Bibliografía:

Acosta, Alberto. Soberanías, artículo titulado “A modo de prólogo: soberanías, una propuesta plural”. Quito, libro compilado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, Ediciones Abya-Yala, 2010.

Acosta, Alberto. A propósito de un veto contradictorio; sobre la Ley de Soberanía Alimentaria. Publicado en la página web de Cafolis (Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales). Quito, 2009.

Asociación de Exportadores Bananeros del Ecuador (AEBE). Página web.

Carbonell Yonfá, Yolanda, Regalado, Fabián, y Rosero, Fernando. Soberanía Alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador, Serie Materiales de Apoyo N. 2. Quito, Cafolis-Grupo Apoyo, diciembre del 2011.

Carrera, Javier. Soberanías, artículo titulado “La soberanía alimentaria en la Constitución”. Quito, libro compilado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, Ediciones Abya-Yala, 2010.

Colectivo Agrario (Cafolis, Heifer, Intermón-Oxfam, Fian, IEE, Colectivo AgroEcológico, Sipae, Veco-Andino). Porque creemos en el debate: propuestas de legislación, Soberanía Alimentaria. Quito, octubre del 2009.

Correo Legal, boletín quincenal, Publicaciones de Legislación Económica (Pudeleco), Número 112.

Chilton, Paul y Schäffner, Christina. Discurso y política. Barcelona (España), Ediciones Gedisa, 2000.

Diario Crónica. Artículo titulado “Ley de Soberanía Alimentaria en primer debate”, 12 de febrero del 2009.

Diario HOY. Artículo titulado “Pedro de la Cruz, aliado incondicional del régimen”, octubre del 2009.

Eguren, Fernando. Cosechando opiniones, artículo titulado “¿Soberanía alimentaria o seguridad alimentaria?”. Lima, CEPES, 2008.

El Comercio. Artículo titulado “Las leyes claves van al Congresillo”, 15 de agosto del 2008.

El Comercio. Editorial titulado “La conformación del ‘Congresillo’”, 3 de octubre del 2008.

El Comercio. Artículo titulado “Las designaciones serán una prueba de existencia”, 20 de octubre del 2008.

El Comercio. Artículo titulado “El ‘Congresillo, a punto’, 25 de octubre del 2008.

El Comercio. Entrevista titulada “La expropiación debe ser por vía legal”, 3 de octubre del 2008.

El Comercio. Artículo titulado “Los indígenas se movilizarán si Correa no debate las leyes”, 15 de noviembre del 2008.

El Comercio. Artículo titulado “La Ley de Alimentos se discute”, 30 de enero del 2009.

El Comercio. Artículo titulado “El nexa Chauvín-Ostaiza se alertó hace 7 meses”, 17 de febrero del 2009.

El Comercio. Artículo titulado “Pedro de la Cruz está preocupado por la alianza con el Gobierno”, 27 de octubre del 2010.

El Comercio. Artículo titulado “La Ley de Aguas, con primeros roces”, 11 de noviembre del 2009.

El Comercio. Artículo titulado “La Ley de Aguas divide al oficialismo”, 19 de noviembre del 2009.

El Comercio. Artículo titulado “Acosta criticó el modelo del régimen”, 3 de diciembre del 2009.

El Comercio. Artículo titulado “Correa dice que prohibición constitucional de transgénicos es un error”, 27 de septiembre del 2012.

Entrevista a Roberto Gortaire, miembro de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (Copisa).

Entrevista a Wilma Suárez, presidenta de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (Copisa).

FAO, Situación alimentaria en América Latina y el Caribe; Observatorio del Hambre. Santiago (Chile), mayo/junio 2008.

Fenacle. Propuesta de Agenda Agraria, borrador para la discusión y aprobación en el Congreso. Diciembre del 2009.

Fenocín. Soberanía Alimentaria: una propuesta integral desde el campo. Quito, Ediciones La Tierra, 2006.

Gudynas, Eduardo. La soberanía alimentaria como un eje de la nueva noción de desarrollo. Entrevista publicada en el internet por la Asamblea Nacional Constituyente. Montecristi (Ecuador), 2008.

Diario La Hora. Artículo titulado “Ley de Soberanía Alimentaria lista para debate”, 5 de febrero del 2009.

Diario La Hora. Artículo titulado “Asamblea debate proyecto de Ley de Soberanía Alimentaria”, 10 de febrero del 2009.

Montúfar, César. Editorial titulado “No al Congresillo”, publicado en El Comercio, 9 de julio del 2008.

Paz y Miño, Juan José. Visión histórica de las Constituciones de 1998 y 2008. Artículo publicado en la página web del Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance. Noviembre 2008.

Pimbert, Michael. Soberanía Alimentaria; reivindicando los sistemas alimentarios autónomos. Londres, IIED, 2008.

PP El Verdadero. Artículo titulado “Pedro de la Cruz preside el Parlamento Andino”, 25 de julio del 2013.

Rojas, Carlos. Artículo titulado “A Pedro de la Cruz, con un saludo cordial”, publicado en El Comercio, 17 de enero del 2012.

Rosero, Fernando. “El nuevo debate sobre soberanía alimentaria”. La Tendencia. Quito, 2008.

Rosero, Fernando, Casares, Adolfo, y Regalado, Fabián. Informe sobre avances en la implementación del derecho a la alimentación en el Ecuador. Quito, Grupo Apoyo y Cafolis con el apoyo de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), 2007.

Rosero, Fernando. La Asamblea Nacional Constituyente: tensiones entre la utopía deseada y el cambio posible. Artículo publicado en la página web de Cafolis (Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales). Diciembre del 2008.

Rosero, Fernando. Por las derivas de la soberanía alimentaria en la Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. Artículo publicado en la página web de Cafolis (Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales). Quito, 2009.

Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.

Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

Van Dijk, Teun A. El discurso como interacción social. Barcelona (España), Ediciones Gedisa, 2000.

Windfuhr, Michael y Jonsén, Jennie. Soberanía Alimentaria; hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. Gran Bretaña, FIAN-Internacional (Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse), 2005.